الوسـيط

فـى

القانون الدستورى

دكتور

جـابر جــاد نصـــار

الأستاذ بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

المحامى بالنقض والإدارية العليا

(١٢٣)   الوسيط فى القانون الدستورى   (٢)

المحتـويات

القسم الثانى

التطور التاريخى للنظام الدستورى المصرى

القسم الثالث

النظام الدستورى المصرى فى ظل دستور سنة ١٩٧١

مقدمــة

يمثل القانون الدستورى فى الدولة قمة البناء القانونى فيها، إذ يجب أن تأتى القواعد القانونية التالية لـه متفقة معه لا تخالف نصوصه، ولا تعارض أحكامه، وإلا أصبحت غير دستورية، وهو بهذه المثابة يعتبر إطارا حاكما للحياة السياسية والقانونية فى الدولة. ويهدف إلى إقامة التوازن بين السلطة والحرية فى المجتمع، فبهذا التوازن تستقيم الأمور ويستقر النظام. ذلك لأنه يمنع الصراع بين طبقتى الحكام والمحكومين. فالحكام - فى كل حين - ينشدون مزيدا من السلطة، والمحكومون - على النقيض - يسعون إلى مزيد من الحرية.

على أن أداء القانون الدستورى لوظيفته فى المجتمع يتوقف على عوامل عديدة أهمها الاتجاه الديمقراطى فى الدولة، وكذلك فاعلية المؤسسات الدستورية وتوازن سلطاتها. فمن المسلم به أن السلطة لا تحدها ولا تقيدها إلا سلطة أخرى وقبل ذلك وبعده وجود رأى عام قوى وفعال يستطيع أن يكون له قول فصل فى أمور الحكم ونهضة الوطن. والدساتير فى أغلب نصوصها تأتى بأحكام عامة لا تصلح للتطبيق بذاتها، وإنما يستدعى الأمر ترك مساحة واسعة لسلطات الدولة الأخرى التى تترجم هذه المبادئ العامة إلى أعمال قانونية قابلة للتطبيق وهو أمر ظاهر فى صياغة النصوص الدستورية ذاتها حيث إنها تحيل إلى القانون لكى ينظم التفصيلات. هذه الحقيقة تجعلنا نقرر أن النصوص الواردة فى الوثيقة الدستورية لا يمكن أن تعطى انطباعا شموليا وكاملا لنظام حكم فى دولة معينة. فكم من أنظمة ديكتاتورية صنعت دساتير تتغنى بالحرية وللحرية، وهى فى واقع الأمر تطبق فى مناخ استبدادى لا يعرف لحقوق الإنسان وحرياته حرمة.

ولقد أملت علينا الحقيقة السابقة، دراسة القانون الدستورى فى مصر ليس فقط فى النصوص التى احتوتها الوثيقة الدستورية، وإنما فى ظل الواقع الذى تحيا فيه وتطبق فى ظله.

منهاج الدراسة:

تقتضى دراسة القانون الدستورى فى مصر، التقديم لها بمقدمة عامة تمثل مدخلا لهذه الدراسة تُعرف الدستور، وتُبين مصادره، وتُحدد مكانته فى البناء القانونى فى الدولة، وذلك فى **قسم أول**.

ثم بعد ذلك دراسة التطور التاريخى للنظام الدستورى المصرى، فى **قسم آخر**.

وأخيرا دراسة النظام الدستورى فى ظل الدستور الحالى فى **قسم أخير**.

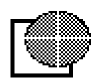
القسم الأول
المدخل لدراسة الدستور

نتناول فى هذا القسم مقدمة عامة تعتبر لازمة لدراسة الدستور وسوف نقسمه إلى ثلاثة أبواب على الوجه التالى:

الباب الأول: التعريف بالقانون الدستورى.

الباب الثانى: مصادر القانون الدستورى.

الباب الثالث: سمو الدستور.



الباب الأول
التعريف بالقانون الدستورى
وتحديد طبيعة قواعده

الأهداف:

يهدف هذا الباب إلى إحاطة الدارس علماً بمعنى ومدلول القانون الدستورى وذلك حتى يسهل عليه التمييز بين قواعد ونصوص القانون الدستورى وبين غيره من القوانين الأخرى.

كما يهدف إلى بيان الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستورى والرد على المدارس العلمية التى أنكرت هذه الطبيعة.

كذلك يهدف إلى بيان وظيفة القانون الدستورى فى المجتمع.

العناصر:

١- المدلول اللغوى للقانون الدستورى.
   ١- مفهوم المدلول اللغوى.
   ٢- تقييم المدلول اللغوى.
٢- المدلول الشكلى للقانون الدستورى.
   ١- مفهوم المدلول الشكلى.
   ٢- تقييم المدلول الشكلى.
٣- المدلول الموضوعى للقانون الدستورى.
   ١- مفهوم المدلول الموضوعى.

٢- تقييم المدلول الموضوعى.

٤- رأينا فى تعريف القانون الدستورى.

٥- بيان مفهوم القاعدة القانونية وخصائصها.

٦- استعراض الآراء المختلفة حول طبيعة القاعدة الدستورية.

٧- القانون الدستورى قانون السلطة.

٨- القانون الدستورى تعبير عن الحرية.

٩- القانون الدستورى يهدف إلى إقامة التوازن بين السلطة والحرية.

وينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على الوجه التالى:

الفصل الأول: مدلول القانون الدستورى.

الفصل الثانى: الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستورى.

الفصل الثالث: وظيفة القانون الدستورى ودوره فى المجتمع.

الفصل الأول

مدلول القانون الدستورى[١]

ينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث نتناولها كما يلى:

المبحث الأول : المدلول اللغوى.

المبحث الثانى : المدلول الشكلى.

المبحث الثالث : المدلول الموضوعى.

المبحث الأول

المدلول اللغوى

١- مفهوم المدلول اللغوى:

كلمة دستور ليست عربية الأصل، وإنما ترجع إلى أصل فارسى، وهى تعنى الأساس أو القاعدة، كما تفيد أيضا معنى الإذن أو الترخيص[٢]. وكلمة دستور تقابل فى اللغة الفرنسية كلمة Constitution وهى تعنى التأسيس أو التنظيم أو البناء أو التكوين وهى مصدر لفعل Constituter ومن ثم فإنها تتضمن فى اللغة الفرنسية معنى النظام الأساسى وكيفية تكوينه وتأسيسه[٣]. وفى اللغة العربية دلت هذه الكلمة على ذات المعانى التى تدل عليها سواء فى اللغة الفارسية أم فى اللغة الفرنسية . ومن ثم فإن المعنى اللغوى للدستور يعنى النظام الأساسى وهو بهذا المعنى يتوافر بالنسبة لكل جماعة إنسانية منظمة تخضع فى وجودها وفى تنظيمها لقواعد محددة.

وبذلك يكون للأسرة دستور وللشركة دستور وللجمعية الخيرية دستور ثم من باب أولى للدولة دستور.

وفى حدود دراستنا التى تقتصر على القانون الدستورى الخاص بالدولة،

فإن المدلول اللغوى يؤدى إلى توسيع مفهومه توسيعا غير مبرر. فهو يشمل كل ما يتعلق بتأسيس وتكوين الدولة. وتكون بذلك كل الموضوعات التى تتعلق بوجود الدولة وعناصرها وكيفية تكوينها وشكلها مما يدخل فى نطاق القانون الدستورى، وطبقا لهذا المعيار فإن دراسة القانون الدستورى تشمل ما يلى(٤):

١- تنظيم السلطات العليا أو الحاكمة: أى القانون الدستورى السياسى أو الحكومى.

le droit constitutionnel politique ou gouvernement .

٢- تنظيم السلطات التابعة أو التنفيذية: أى القانون الدستورى الإدارى .

le droit constitutionnel administratif .

٣- تنظيم السلطات المختصة بحسم المنازعات وتطبيق القانون: أى القانون الدستورى القضائى.

le droit constitutionnel des juridictions .

٤- تكوين الجماعة التى تتكون منها الدولة: أى القانون الدستورى الخاص بالأمة، أى قانون الجنسية.

le droit constitutionnel de la nation .

٢- تقييم المدلول اللغوى:

ويتضح مما سبق أن المدلول اللغوى للقانون الدستورى يوسع فى مفهوم هذا القانون ليشمل فضلا عن دراسة نظام الحكم فى الدولة دراسة النظام القضائى والإدارى والجنسية. ولا شك أن ذلك يرتب أموراً لا تتفق مع الاعتبارات العملية والأكاديمية التى استقرت على تدريس هذه المواد بكليات الحقوق.

فالتقاليد الأكاديمية قد استقرت على إدخال موضوعات التنظيمات الإدارية فى الدولة فى مادة القانون الإدارى. ومادة الجنسية يختص بتدريسها القانون الدولى الخاص. أما القوانين القضائية فتدرسها القوانين الإجرائية سواء أكانت مدنية أم جنائية. ومن ثم فإن الاعتماد على المعنى اللغوى يؤدى إلى هدم التفرقة

المستقرة بين القانون الدستورى وقوانين أخرى كثيرة على الوجه الذى بيناه.

كما أنه ليس ثمة ما يوجب الأخذ بالمعنى اللغوى للقانون الدستورى. فمن الثابت أن الكلمة قد يحدد لها العرف أو علم معين معنى غير ذلك الذى تحدده اللغة . كما أن التاريخ يندر أن يعطى لنا مثالا لفترة كان فيها المدلول اللغوى للقانون الدستورى هو المعمول به(٥).

وإزاء فشل المعيار اللغوى فى تحديد معنى القانون الدستورى ، ذهب البعض إلى تعريف القانون الدستورى بالاعتماد على المعيار الشكلى .

المبحث الثانى

المدلول الشكلى

١- مفهوم المدلول الشكلى:

يعرف القانون الدستورى طبقا للمدلول الشكلى بأنه مجموعة القواعد والنصوص التى تتضمنها الوثيقة القانونية الصادرة عن السلطة التأسيسية والتى تسمى «دستورا». فالمدلول الشكلى - فى تعريف العمل القانونى - يهتم أساسا بالشكل الذى صدر فيه هذا العمل، والجهة التى أصدرته والإجراءات التى تتبع فى وضعه وتعديله. وفى المقابل فإنه يهدر كل قيمة لموضوع هذا العمل ومادته.

وتطبيقا لذلك يكون القانون الدستورى، وفقا لهذا المعيار هو الدستور المطبق فى بلد معين فى وقت معين، والذى تحتويه وثيقة رسمية تسمى الدستور. وتخضع فى إنشائها وفى تعديلها لإجراءات تغاير تلك التى تتبع فى وضع وتعديل القوانين العادية فى الدولة.

٢- تقدير المعيار الشكلى:

أ- مزايا المعيار الشكلى:

يمتاز المعيار الشكلى عن غيره من المعايير فى تعريف القانون الدستورى، فى أنه:

من ناحية أولى: يمتاز هذا المعيار بالبساطة والوضوح والتحديد. فهو معيار منضبط فى تحديد معنى القانون الدستورى. فوجود النصوص الدستورية فى وثيقة رسمية - تخضع فى إنشائها وتعديلها لإجراءات تغاير تلك التى تتبع فى القوانين العادية فى الدولة - يؤدى إلى تحديد هذه القواعد وحصرها فى نطاق هذه الوثيقة. وذلك على خلاف المعيار الموضوعى الذى يؤدى الأخذ به إلى صعوبة تحديد القواعد الدستورية، وتمييزها عن غيرها.

ومن ناحية ثانية: فإن هذا المعيار يرتب بالضرورة سمو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية التى يحتويها النظام القانونى فى الدولة. ويترتب على ذلك عدم جواز مخالفة القواعد الدستورية أو الخروج على أحكامها. كما يمثل هذا السمو مقدمة أساسية لتقرير نظام الرقابة على دستورية القوانين.

ومن ناحية ثالثة: فإن المعيار الشكلى يوفر للقانون الدستورى نوعا من الجمود حيث إنه يتطلب فى تعديله ضرورة اتباع إجراءات قانونية أكثر تعقيدا من تلك التى تتبع بالنسبة للقواعد القانونية الصادرة عن المشرع العادى. وهذا الجمود النسبى أمر يتسق ودور القانون الدستورى فى المجتمع باعتباره يحتوى القواعد والنصوص الضابطة للنظام السياسى والقانونى فى الدولة.

ب- عيوب المعيار الشكلى:

يمكن رد الانتقادات التى وجهت إلى المعيار الشكلى فى تحديد معنى القانون الدستورى إلى ما يلى[٦]:

أولا: يذهب الفقه إلى أن المعيار الشكلى يؤدى إلى تعدد مفاهيم القانون الدستورى وينفى توحدها. وذلك لأن وثيقة الدستور تختلف من دولة إلى أخرى. سواء من حيث الإجراءات التى تتبع فى وضعها أم فى تعديلها أم من حيث الموضوعات التى تحتويها. بل إن هذا المفهوم قد يختلف من زمن إلى آخر فى الدولة الواحدة.

ثانيا: المعيار الشكلى للقانون الدستورى يؤدى إلى إنكار وجود دستور فى الدولة التى ليس لها دستور بهذا المعنى. وإنما يتكون الدستور فيها من قواعد قانونية مستمدة من العرف والتقاليد وذلك كالوضع فى انجلترا. ففى مثل هذه الحالة يستحيل الاعتراف بوجود قانون دستورى بالمعنى الشكلى. وهو أمر لا يمكن قبوله حيث إنه من المسلم أن لكل دولة دستور، ومن ثم وجب البحث عن معيار آخر لتعريف القانون الدستورى.

ثالثا: إن المعيار الشكلى والذى يحدد معنى القانون الدستورى بحدود الوثيقة الرسمية المكتوبة لا يعطى صورة دقيقة لموضوعات القانون الدستورى. لأن هذه الوثيقة ليس كل ما تتضمنه قواعد دستورية. كما أن هناك من النصوص والقواعد الدستورية ما يحتويه قانون عادى أو يجرى عليه العمل بمقتضى العرف.

١- فمن ناحية أولى: فإن الوثيقة الدستورية قد تتضمن قواعد ونصوصا هى فى حقيقتها ليست من طبيعة دستورية. كأن تتضمن بعض النصوص التى تتصل بعلوم قانونية أخرى كالقانون الإدارى والقانون الجنائى والقانون المالى والقانون الدولى الخاص.

ومن ذلك ما نص عليه دستور سنة ١٨٤٨ فى فرنسا على إلغاء عقوبة الإعدام فى الجرائم السياسية وفى أمريكا صدر تشريع دستورى سنة ١٩٢٠ بتحريم الخمور والاتجار فيها. كما تضمن دستور ١٩٢٣ فى مصر فصلا خصص لمجالس المديريات والمجالس البلدية وهو الفصل الخامس. ومن ذلك ما تضمنته المادة ١٦٨ من هذا الدستور وورد أيضا فى المادة ١٥٥ من دستور سنة ١٩٣٠ من أنه «تعتبر أحكام الأمر رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ما له من الحقوق كأن له صبغة دستورية ولا يجوز اقتراح تنقيحها».

وما نص عليه دستور يناير ١٩٥٦ فى مصر من المادة ١٧١ من أنه يجوز

الجمع بين وظيفة القائد العام للقوات المسلحة ووظيفة وزير الدفاع. ومن ذلك أيضا ما نص عليه دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى مصر من المادة ٥٧ منه والتى تقضى بعدم سقوط الدعوى الجنائية فى جرائم تعذيب المتهمين بالتقادم مهما استطالت مدته، وكذلك نص المادة ٧٠ من هذا الدستور والتى تقضى بأنه «لا تقام الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية فيما عدا الأحوال التى يحددها القانون».

فمثل هذه النصوص وغيرها تقرر أحكاما لا تتصل بنظام الحكم الذى يهدف القانون الدستورى إلى تنظيمه.

٢- ومن ناحية ثانية: فإن الوثيقة الدستورية فى كافة الدول قد درجت على تحديد الأسس والتوجيهات التى يقوم عليها النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى فى الدولة. دون أن تتضمن هذه الأسس والتوجيهات قواعد قانونية محددة تتصل بصورة مباشرة بنظام الحكم. ولعل ذلك يتضح أكثر فى دساتير الدول التى كان ينهض نظامها السياسى على الأفكار الاشتراكية وتدخل الدولة. فكانت هذه الدول تحرص على أن تتضمن دساتيرها نصوصا اجتماعية واقتصادية بجوار النصوص التى تنظم سلطات الحكم . ومن ذلك أيضا ما تضمنته جميع الدساتير المصرية الصادرة بعد ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢. ومن ذلك أحكام الباب الثانى من دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ المواد من ٤ إلى ٢٩ وكذلك الباب الثانى من دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ المواد من ٧ إلى ٣٩ وكلاهما جاء تحت عنوان «المقومات الأساسية للمجتمع المصرى» .

٣- ومن ناحية ثالثة: فإنه إذا كانت الوثيقة الدستورية بالمعنى الشكلى تتضمن قواعد وأحكاما غير دستورية. فإنه من الثابت أن هذه الوثيقة تقصر على أن تحيط بكل الموضوعات التى تتصل بنظام الحكم . فكثير من هذه الموضوعات يجرى تنظيمها بقوانين عادية وذلك بدعوى أن الوثيقة الدستورية بالمعنى الشكلى تهتم بتقرير المبادئ الأساسية والقواعد العامة الضابطة لنظام

الحكم فى الدولة. ومن ذلك أحكام الانتخاب فى مصر حيث إنها تصدر دائما فى صورة قوانين عادية .

٤- ومن ناحية رابعة: فإن الوثيقة الدستورية التى يتحدد معنى القانون الدستورى بحدودها تقصر أن تحيط بالقواعد الدستورية العرفية التى تنشأ بجوار النص الدستورى.

وترتيبا على ما سبق يرتب جمهور الفقه المصرى والفرنسى عدم دقة المدلول الشكلى فى تعريف القانون الدستورى ويتجه إلى الأخذ بمعيار موضوعى فى تعريف هذا القانون. فما هو منطق هذا المعيار ؟.

المبحث الثالث

المدلول الموضوعى

١- مفهوم المدلول الموضوعى:

إذا كان المعيار الشكلى يعتمد أساسا على ضوابط شكلية تتصل بالجهة التى قامت به والشكل الذى صدر به والإجراءات التى اتبعت فى إصداره وتتبع فى تعديله. فإن المعيار الموضوعى على العكس تماما يهتم فى تحديد العمل القانونى على موضوعه ومادته وجوهره. ومن ثم فإنه لا يهتم بالشكل أو الإجراءات المتبعة فى إصداره.

وعلى ذلك فإنه وفقا للمعيار الموضوعى يكون القانون الدستورى شاملا لكل القواعد والمسائل ذات الطبيعة الدستورية. وذلك بصرف النظر عن أن هذه القواعد مدونة فى وثيقة الدستور أو وردت فى قوانين عادية(٧).

٢- تقدير المعيار الموضوعى:

والمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى يتفادى الانتقادات التى وجهت إلى المعيار الشكلى. فهو أعم وأشمل فى تعريف القانون الدستورى حيث إنه لا يقتصر فى تعريف هذا القانون على القواعد والنصوص التى وردت فى

الوثيقة الدستورية. كما أنه يؤدى إلى الاعتراف بوجود القانون الدستورى فى كل دولة حتى ولو كان لها دستور عرفى غير مكتوب. كما أنه يخلع عن القاعدة الصفة الدستورية، حتى ولو تضمنتها الوثيقة الدستورية ما دامت أنها ليست من طبيعة دستورية.

على أن المشكلة الحقيقية فى المعيار الموضوعى تكمن فى تحديد الموضوعات التى تعتبر دستورية بطبيعتها. ومن ثم تدخل فى نطاق القانون الدستورى. وإذا كان جمهورا الفقه فى مصر وفرنسا قد اتفقا على ترجيح المعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى. فإن الخلاف بينهما قد احتدم بشدة حول تحديد المسائل الدستورية حسب المعيار الموضوعى.

فقد ذهب الاتجاه الأول: إلى التوسع فى تعريف القانون الدستورى. وذهب إلى أن هذا القانون يبين نظام الحكم فى الدولة كما يبين كيفية تنظيم السلطات العامة ويحدد اختصاصاتها. وكذلك حقوق الأفراد وحرياتهم(٨).

وواضح أن هذا التعريف يوسع فى مفهوم القانون الدستورى بصورة غير مقبولة لدرجة أنه يدخل فى مضمونه موضوعات تختص بدراستها فروع القانون الأخرى. وذلك مثل السلطة القضائية التى يختص بتدريس موضوعاتها قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية. وكذلك السلطة الإدارية واختصاصاتها وتكوينها والتى يختص بتدريسها القانون الإدارى، ومن ثم فإن هذا التعريف سوف يؤدى إلى هدم التقسيمات الأكاديمية التى أصبحت مستقرة فى دراسات القانون فى كليات الحقوق.

وذهب البعض الآخر إلى تعريف القانون الدستورى، أنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلى، الذى يبين نظام الحكم (أى النظام السياسى الداخلى) للدولة، وعلى وجه الخصوص يبين كيفية تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقاتها بغيرها من السلطات.

وبذلك يعد من مسائل هذا القانون وفقا لهذا التعريف تلك القواعد التى تبين طبيعة الدولة (أى إذا ما كانت دولة موحدة أو اتحادية) وشكل الحكومة (أى إذا ما كانت جمهورية أو ملكية)[٩] .

ويذهب آخرون إلى تأييد المعيار الموضوعى بحسبانه المعيار المنطقى فى تعريف القانون الدستورى على أنهم يضيقون أكثر من نطاقه فيستبعدون من موضوعاته موضوع الدولة بحسبانه موضوعا يهم دراسات القانون العام بكل فروعه وليس القانون الدستورى فقط . ومن ثم يعرف القانون الدستورى لديهم بأنه «مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم (أى الحكومة) فى مجتمع سياسى معين فى وقت معين).

ويرى أصحاب هذا الاتجاه الأخير ضرورة ضبط هذا المعيار الموضوعى بالاعتبارات الأكاديمية. وذلك حتى لا تطغى موضوعات هذا القانون على مجالات القوانين الأخرى[١٠].

رأينا فى تعريف القانون الدستورى:

بعد دراستنا للمدلولات المختلفة للقانون الدستورى فإننا بداءة نستبعد صلاحية المدلول اللغوى لتحديد معنى القانون الدستورى. ومن ثم يبقى أمامنا إما الأخذ بالمدلول الشكلى أو المدلول الموضوعى[١١]. وإذا كان جمهور الفقه المصرى والفرنسى يرجح المعيار الموضوعى. فإننا نرى أن هذا المعيار غير منضبط ولا يمكن أن يعرف القانون الدستورى تعريفا صحيحا. وليس أدل على ذلك من اختلاف أنصاره حول الموضوعات التى تعتبر دستورية بطبيعتها والتى تمثل موضوع القانون الدستورى.

ثم لنا أن نتساءل مع جانب من الفقه[١٢] حول الأثر القانونى الذى يترتب على اعتبار قاعدة معينة وردت فى قانون عادى مسألة دستورية بطبيعتها فى ظل وجود دستور مكتوب؟ هل يترتب على ذلك حسبانها قاعدة دستورية تخضع فى تعديلها لذات الإجراءات التى يعدل بها الدستور. وإذا تمت مخالفة هذه القاعدة فهل يؤدى ذلك إلى تحريك الدفع بعدم الدستورية ؟.

هذه التساؤلات تؤدى إلى عدم جدوى الاستناد إلى المدلول الموضوعى فى ظل وجود دستور مكتوب وجامد. ويبقى الاستناد إلى المدلول الشكلى أمرا لا مفر منه. والقول بأن المدلول الشكلى يؤدى إلى تعدد مفاهيم القانون الدستورى وينفى توحدها، وذلك لأن وثيقة الدستور تختلف من بلد إلى آخر. أمر مردود بأن القانون الدستورى فرع من فروع القانون العام الداخلى وهو ما يستقر عليه الفقه فى مجموعه ولا ينازع فيه أحد. ومن ثم فإنه يتأثر بالاعتبارات البيئية فى مجتمع معين. وكذلك يتأثر بالفلسفة السياسية والاقتصادية فى دولة معينة فى وقت معين. فالقانون الدستورى فى دولة ليبرالية غيره فى دولة اشتراكية سواء من حيث النصوص الذى يتضمنها والفلسفة السياسية التى تسوده والقيم التى يحرص على حمايتها. ولعل هذا ما يفسر اختلاف الموضوعات التى تتناولها الوثائق الدستورية من دستور إلى آخر .

فالقانون الدستورى ليس فرعا من فروع القانون الدولى حتى نسعى إلى توحيد قواعده على مستوى الدول.

كما أن القول بأن المدلول الشكلى ينكر دور العرف الدستورى. بحسبان هذا المدلول لا يعترف بالصفة الدستورية إلا للنصوص والقواعد الواردة فى الوثيقة الدستورية بمعناها الشكلى. قول يتجاوز الحقائق القانونية الثابتة وهى أن العرف حتى مع وجود التشريع المكتوب مازال يعد مصدرا للقواعد القانونية سواء أكانت قواعد دستورية أم قواعد قانونية. فوجود التشريع المكتوب لا ينفى بحال وجود العرف. وإنما انتشار التشريع سواء أكان دستورا أم قانونا أثر على مكانة العرف والمنزلة التى يشغلها فى قانون كل بلد باعتباره مصدرا رسميا للقانون(١٣).

ومن ثم فإن الأخذ بالمدلول الشكلى للقانون الدستورى لا ينفى وجود دور للعرف بجوار الوثيقة الدستورية المكتوبة.

يبقى بعد ذلك مشكلة الدساتير العرفية غير المكتوبة، والمدلول الشكلى

حيث أنه فى هذه الدول لا يمكن القول بتوافر وجود دستور أخذاً بالمدلول الشكلى وهو ما نسلم به. ولعل المثال التقليدى لهذه الدساتير هو الدستور الإنجليزى. فلا يوجد فى بريطانيا وثيقة تسمى الدستور. وإنما توجد مجموعة من القواعد العرفية والقانونية المدونة. والتى يستطيع البرلمان أن يعدلها أو يغيرها بذات الأدوات والإجراءات التى يتبعها فى تغيير وتعديل القوانين العادية.

على أنه توشك الحالة الإنجليزية أن تكون الاستثناء الوحيد فى عالم اليوم حيث إن الدول الحديثة جميعها أصبحت ذات دستور مكتوب. حتى الدول التى حاولت تقليد النظام البريطانى فقد أصدرت دساتير مكتوبة. ومن ثم يظل الاستثناء فى هذه الحالة محكوما فى إطاره الطبيعى. ويكون تحديد القانون الدستورى فى مثل هذه الحالة أخذا بالمعيار الموضوعى. أمرا لازما أما حيث يكون فى الدولة دستور مكتوب - وهذا هو السائد فى كل دول العالم الحديث تقريبا - فإن الأخذ بالمدلول الشكلى فى تحديد معنى القانون الدستورى هو الأولى والأجدى .

الفصل الثانى
الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستورى

أنكر البعض من الفقه على قواعد القانون الدستورى اعتبارها قواعد قانونية بالمعنى الصحيح. وذلك راجع فى نظرهم إلى عدم وجود الهيئة المنظمة التى تكفل احترام قواعده. وكذلك عدم وجود جزاء بالمعنى الفنى المعروف فى فروع القانون الأخرى يرتبط بقواعد القانون الدستورى، ويكفل احترامها.

ولعله يحسن بنا قبل عرض الخلاف الذى نشب حول هذا الأمر، نذكر بما يجب أن يتوافر للقاعدة القانونية من خصائص حتى تصبح مميزة عن غيرها من قواعد السلوك الأخرى فى المجتمع.

مفهوم القاعدة القانونية وخصائصها:

القاعدة القانونية تعتبر هى الوحدة التى يتكون منها القانون فى مجموعه وهى ذاتها خطاب موجه إلى الأشخاص فى صيغة عامة مجردة لها قوة الإلزام[١٤].

فالقاعدة القانونية من ناحية أولى: تعد خطابا موجها إلى الأشخاص المخاطبين بأحكامها ومن ثم فهى قواعد اجتماعية. إذ أنها تعنى بتنظيم نشاط الأفراد والروابط التى تنشأ بينهم بحكم معيشتهم فى مجتمع واحد.

والقاعدة القانونية تتسم كذلك بالعمومية والتجريد. فهى ليست فى جوهرها مجرد خطاب يتضمن أمراً أو نهيا. وإنما هى خطاب عام يوجه للكافة ويطبق على الكافة إن هى توافرت شروطها التى يحددها المشرع.

فعمومية القاعدة وتجريدها، تعنى من وجه أول: أن هذه القاعدة عندما تفرض فرضا فإنما تقدمه فى صورة حالة عامة تعرف بالشروط والأوصاف، وليست حالة محددة تحديدا ذاتيا. فهذا الفرض لا يرتبط بشخص محدد أو بزمان أو بمكان معينين. وهذا الوجه هو الذى يمثل التجريد فى القاعدة القانونية. على

أنـه تجدر ملاحظـة أن هذا التجريد لا يتنافـى مع كون أن القاعدة القانونية تطبق علـى شـخص واحد . مثل القواعد التى تنظم تعيين رئيس الجمهورية أو عزله أو محاكمته أو تلك التى تحدد راتب شيخ الأزهر.

وترتبط عمومية القاعدة القانونية من وجه آخر بالحل الذى تقدمه القاعدة. وتعنـى أن هذا الحل يحمل حكما عاما يطبق على كل الوقائع. ولا يقتصر تطبيقه على واقعة دون أخرى.

علـى أن عمومية القاعدة القانونية. لا تعنى تطبيقها على كل أفراد المجتمع. بل يكفـى أن تطبق علـى كل من توافرت فيهم شروطها. ومن ثم فهناك قواعد قانونية تخاطب طائفة أو فئة من الناس فى المجتمع.

وأخيرا فإن القاعدة القانونية ملزمة وتقترن بجزاء يفرض احترامها فالإلزام فى القاعدة القانونية يقتضى ضرورة احتوائها على أمر ونهى.

فهـى تفترض وجود طرفين أحدهما يأمر وينهـى (المجتمع) والآخر يطبع وينفذ وهو (أفراد المجتمع). والمجتمع تمثله فى العصر الحديث الدولة. والأفراد يخضعون لأمر ونهـى القاعدة القانونية فـى الغالب بإرادتهم لشعورهم بجدواها وفائدتها بحسبانها تنظم نشاطهم فى المجتمع وتحفظ لهم حرياتهم وحقوقهم.

وفـى المقابل فإنها تحملهم بالتزامات معينة. ولكن ماذا لو لم يخضع بعض الأفراد لهذه القاعدة بإرادتهم؟ هنا لابد وأن يكون هناك جزاء مرتبط بهذه القاعدة يضمن خضوع الأفراد لهذه القاعدة كرها إن لم يخضعوا لحكمها طواعية ورضا.

وعلـى ذلك فإن الجزاء هو الأثر الذى يترتب وفقا للقانون علـى مخالفة القاعدة القانونية[١٥]: ومن ثم فإن الجزاء يعد ركنا أساسيا فى القاعدة القانونية. لأن فقد القاعدة القانونية للجزاء يؤدى إلـى عدم ضمان اتباعها واحترامها من أفراد المجتمع.

واقتران القاعدة القانونية بالجزاء هو الذى يميزها عن غيرها من قواعد السلوك الأخرى التى تنشأ فى المجتمع. مثل العادات والتقاليد وقواعد الأخلاق.

تلك هى خصائص القاعدة القانونية. فهل تتوافر هذه الخصائص لقواعد القانون الدستورى؟ أم أن هذه القواعد يعتريها النقص فى إحدى خصائص هذه القاعدة؟.

فى الإجابة عن هذا التساؤل، انقسم الفقه إلى رأيين: ذهب الرأى الأول إلى انكار الصفة القانونية عن قواعد القانون الدستورى. وذلك على سند من القول بأن هذه القواعد تفتقر إلى الجزاء الذى يكفل لها الاحترام وطاعة المخاطبين بها. أما الرأى الثانى فهو يمثل جمهور الفقه ويذهب إلى أن قواعد القانون الدستورى قواعد قانونية . وذلك على التفصيل التالى:

الرأى الأول - إنكار الصفة القانونية على القواعد الدستورية:

ذهب أنصار المدرسة الشكلية فى فهم وتفسير القاعدة القانونية إلى إنكار الصفة القانونية لقواعد القانون الدستورى. فالقاعدة القانونية هى قاعدة صادرة عن سلطة الدولة فى صورة أمر ونهى. ومن ثم فإنها يجب أن تقترن بجزاء مادى يطبق على من يخالفها، ويكفل احترامها.

ويعتبر هذا الرأى أن القانون تعبير عن إرادة الدولة. وقد ظهرت هذه الفكرة قديما لدى بعض فلاسفة اليونان. ثم قال بها بعد ذلك الفيلسوف الانجليزى توماس هوبز Hoppes وتأثر بها الفيلسوف هيجل Hegel وناصره الفقيه الانجليزى جون أوستن John Austin[١٦] ومن جملة آرائه فى هذا الصدد أن الجزاء هو الأذى الذى يمكن أن يلحق من يخالف أمر الحاكم «القاعدة القانونية»، ويخلص من ذلك إلى أن القواعد التى تنظم سلطات الحكم فى الدولة «القانون الدستورى» لا يمكن أن يتوافر لها هذه الصفة القانونية؛ وذلك لأنه لا يتصور أن يوقع الحاكم على نفسه جزاءً.

وفى الفقه العربى أيد هذا الرأى الدكتور عثمان خليل حيث ذهب إلى القول «.. والحقيقة فى اعتقادنا أنه من الناحية المنطقية يجب أن يتشكك الإنسان فى اعتبار القواعد الدستورية أو "الدولية" قواعد قانونية بالمعنى الوضعى نظراً لعدم توفر ركن الجزاء الذى تبينا أهميته فى القاعدة القانونية بالمعنى الصحيح. وليس بمنقذ من هذا التشكك ما يرد به جمهور الشراح من اعتبارات نظرية متعددة كالقول بوجود الثورة كجزاء دستورى ووجود الحرب كجزاء دولى أو بالتفريق بين وجود الجزاء قانونا وبين ضرورة تطبيقه على كل المخالفين فعلا. وكالتقليل كذلك من أهمية الجزاء فى ذاته كركن للقاعدة القانونية ...»[١٧].

على أن جمهور الفقه لم يسلم بهذا الرأى، وذهب إلى إسباغ الطبيعة القانونية على قواعد القانون الدستورى. وإن اختلفوا فى تعليل ذلك.

الرأى الثانى - الاعتراف بالطبيعة القانونية للقواعد الدستورية:

ذهب البعض إلى أن الجزاء ليس عنصرا لازما لبناء القاعدة القانونية. فيكفى أن تتوافر لهذه القاعدة الشعور لدى الكافة بأنها واجبة الاحترام . فثمة قواعد قانونية كثيرة لا تتضمن جزاءً، ولا ينازع أحد فى اعتبارها قواعد قانونية. وعلى ذلك فإن قواعد القانون الدستورى تعتبر قواعد قانونية بهذا المعنى.

وينتقد هذا الرأى بأنه لا يقدم تبريرا صحيحا لاعتبار القاعدة الدستورية قاعدة قانونية. إذ أن الفقه جميعه يشترط وجود الجزاء فى القاعدة القانونية بل أنه ينزله منزلا عظيما منها إذ يعد ركنا أساسيا من أركانها.

ومن ثم فإن الرأى الراجح يذهب إلى أنه ليس ثمة منازعة فى اعتبار الجزاء عنصرا لازما لوجود القاعدة القانونية بصفة عامة. فهو ركن من أركانها لا شك فى ذلك . على أنهم يختلفون فى فهم هذا الجزاء. فهو أوسع نطاقا وأرحب مجالا مما يذهب إليه أنصار الرأى الأول.

فقد ذهب العميد Duguit إلى أن الجزاء كما قد يكون جزاءً ماديا Matérielle

يكون أيضا جزاءً معنويا أى رد فعل اجتماعى Réaction Sociale فيرى العميد Duguit أن الدولة لا يمكن لها أن توقع جزاءً على نفسها. ومن ثم فإن قواعد القانون الدستورى لا ترتب جزاءً ماديا يقوم على الإكراه المادى. ولكن هذا لا ينفى عنها صفات القاعدة القانونية. وذلك لأنها يترتب على مخالفتها رد فعل اجتماعى[١٨].

على أن الفقه الحديث وإن كان يتفق على اعتبار القواعد الدستورية، قواعد قانونية بالمعنى الصحيح. إلا أنه لا يكتفى بالقول بتوافر الجزاء فى صورة رد الفعل الاجتماعى كما يقرر ذلك العميد Duguit.

فالجزاء فى مفهوم الفقه الحديث تتعدد صوره إلى جزاءات قضائية وجزاءات سياسية وجزاءات إدارية . فكل قاعدة قانونية تحدد صورة الجزاء حسب طبيعتها ومضمونها وطبيعة العلاقات التى تحكمها. ومن هذا المنطق فإن القانون الدستورى يتضمن جزاءات نذكر منها:

أولا: الجزاءات التى ينظمها هذا القانون لضبط العلاقة بين السلطة التشريعية وبين السلطة التنفيذية. فالسلطة التشريعية تستطيع مساءلة الوزراء واستجوابهم وتقرير مسئوليتهم وإجبارهم على الاستقالة. كما تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان.

ثانيا: كما توجد كثير من المبادئ الدستورية، التى يحميها القانون الجنائى بجزاءات جنائية مثل النصوص التى تحمى الحقوق والحريات العامة وغير ذلك من تقرير نصوص قانونية تحاكم الحكام عند الاعتداء على الدستور[١٩].

ثالثا: تنظيم الرقابة على دستورية القوانين. لكى تضمن عدم صدور تشريعات مخالفة للدستور وهذه الرقابة السياسية كتنظيم المجلس الدستورى فى فرنسا. أو رقابة قضائية كما هو الحال فى أمريكا ومصر. وهى عظيمة الأثر فى ضمان فعالية واحترام النصوص الدستورية. فليس أخطر من تقرير عدم نفاذ العمل المخالف للدستور جزاء .

الفصل الثالث

وظيفة القانون الدستورى

تباينت آراء الفقهاء فى تحديد وظيفة وهدف القانون الدستورى، فذهب البعض إلى أن هذا القانون تعبير عن السلطة فى المجتمع فهو ينظمها ويحدد خصائصها واختصاصاتها. بينما رأى آخرون أن الدستور يعبر عن الحرية. وثمة رأى أخير يحدد وظيفة القانون الدستورى وهدفه الأسمى فى إقامة التوازن بين السلطة والحرية وذلك على التفصيل التالى:

الرأى الأول - القانون الدستورى قانون السلطة:

ذهب أنصار هذا الرأى إلى القول بأن قواعد القانون الدستورى هى التى تؤسس السلطة فى الدولة وتحدد كيفية ممارستها وانتقالها من شخص إلى آخر. والقانون الدستورى يقوم بهذا الدور أى تأسيس السلطة وتنظيمها أيا كان النظام السياسى الذى ينتمى إليه وسواء أكان نظاما ديمقراطيا أم غير ديمقراطى[٢٠].

ولا شك أن هذا المفهوم عن القانون الدستورى منتقد من وجهين:

فمن ناحية أولى يوحى بأن ممارسة السلطة هدف فى حد ذاته. ويجعل الاهتمام الوحيد منصبا على مصالح الحكام. وإهدار مصالح الشعوب وهذا يصطدم ببديهية أن السلطة تمارس لتحقيق رفاهية المحكومين وخيرهم. فهى ليست امتيازا للحكام بل هى فى حقيقتها وسيلة.

ومن ناحية ثانية: فإن اعتبار القانون الدستورى قانون سلطة فقط إنما يناقض التطورات التاريخية التى أفرزت قواعد هذا القانون وأدت إلى ذيوعه وانتشاره. فمن الثابت تاريخيا أن نشأة الدساتير ارتبطت بكفاح الشعوب وحصولها على حقوقها وحرياتها مما اقتضى معه نزول الحكام والملوك عن كثير من سلطاتهم لصالح الشعوب[٢١].

الرأى الثانى - القانون الدستورى تعبير عن الحرية:

يذهب الأستاذ Mirking Guetzevitch إلى أن القانون الدستورى هو قانون فن وصناعة الحرية la technique de la liberte [٢٢]. فغايته تنظيم الحرية ووضع الإطار الفعلى الذى من خلاله يسترد الشعب حقوقه وحرياته من الملوك والحكام. فقواعد هذا القانون تعنى تقييد سلطات الحكام لصالح الحرية.

وقد تأثر هذا الاتجاه فى تحديد وظيفة القانون الدستورى بالفترة التى تلت الحرب العالمية الأولى وانتصار الحلفاء وظهور الدساتير الديمقراطية التى تعلى من قيمة الحرية الفردية وكذلك تحرر كثير من الشعوب.

وعلى الرغم من أن تحديد وظيفة وهدف القانون الدستورى بالحرية اتجاه محمود إذ أنه يؤدى إلى تعظيم قيمة الحرية فى المجتمع. إلا أنه يغفل جانبا هاما من جوانب أهداف القانون الدستورى. إذ أنه يعمل على تنظيم السلطة وتنظيم الحرية فى آن واحد، كما أن هذا الاتجاه يؤدى إلى الاعتقاد بأن الحرية مطلقة وليست لها حدود. وهى إن أصبحت كذلك كانت هى غاية فى ذاتها. ذلك أن الحرية يجب أن تنظم. ويصبح هدف القانون الدستورى ينحصر فى مدى تحقيق التوافق بين السلطة والحرية. فالتوفيق بين هذين المتناقضين هو هدف القانون الدستورى وغايته وبقدر توفيقه فى هذا الصدد بقدر ما يكون قد بلغ غايته.

الرأى الثالث - القانون الدستورى يهدف إلى إقامة التوازن بين السلطة والحرية:

يتفق الفقه الدستورى الحديث على أن القانون الدستورى يهدف إلى إقامة توازن بين السلطة والحرية فى المجتمع. فبهذا التوازن تستقيم الأمور فى الدولة، ويصبح القانون الدستورى إطارا حاكما لعمل المؤسسات السياسية فى المجتمع بما يحقق التعايش السلمى بين السلطة والحرية[٢٣].

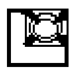
فمنذ ظهور الدولة وتدخلها فى تنظيم نشاط الأفراد عن طريق الأمر والنهى ظهر التناقض بين السلطة والحرية. فالتوسع فى تقرير أحدهما يأتى بالضرورة

على حساب الآخر. ومن هنا تصبح وظيفة القانون الدستورى فى الدولة - بالغة الأهمية - فى رفع هذا التناقض وتنظيم الوسائل القانونية التى تكفل ذلك.

وهذا التوازن يؤدى من ناحية أولى: إلى استقرار المجتمع لأنه يمنع الصراع بين طبقتى الحكام والمحكومين: فالحكام فى كل حين ينشدون مزيدا من السلطة. والمحكومون على النقيض يسعون إلى مزيد من الحرية. وعدم وجود وسيلة للتوفيق بين هذه الرغبات يؤدى إلى عدم استقرار المجتمع. من ناحية أخرى : فإن تنظيم القانون الدستورى للحرية أمر لازم حتى لا تتحول ممارسة الحرية إلى فوضى.

على أنه من الثابت عملا أن التوازن بين السلطة والحرية فى إطار النظام السياسى لا يتحقق بصورة واحدة. وإنما هى عملية معقدة تتأثر بالظروف، وبالزمان والمكان. حيث أن القانون الدستورى يعمل على تحقيق هدفه وغايته فى إطار مفاهيم نسبية للحرية. «فنسبية الحريات العامة تنعكس على التنظيم القانونى الذى يختلف بدوره من دولة إلى أخرى بل داخل الدولة الواحدة وفقا للظروف التى تمر بها. أو يبدو أحيانا فى بعض الظروف إذا تهدد أمن الدولة الداخلى أو الخارجى أنه من الضرورى تقوية السلطة لحماية الحرية»[٢٤].

ملخص الباب الأول



تناول هذا الباب تعريف القانون الدستورى سواء من الناحية اللغوية أو من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية، مع بيان ما وجه إلى كل تعريف من انتقادات وما تميز به من ميزات. وبينا كيف ولماذا ساد المعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى.

وتناول هذا الباب أيضا فى فصله الثانى طبيعة القواعد الدستورية باعتبارها قواعد قانونية مكتملة الأركان مثلها مثل كل قواعد القانون الأخرى.

وفى الفصل الثالث بينا وظيفة القانون الدستورى ومدى تطورها فى المجتمعات القديمة والحديثة وكيف استقرت هذه الوظيفة فى ضرورة إقامة توازن بين السلطة والحرية فى المجتمع.

أسئلة على الباب الأول

؟

س١: بين المدلول اللغوى للقانون الدستورى وحدد كيف يؤدى إلى توسيع تعريف القانون الدستورى.

س٢: ما هو تقييمك للمعيار الشكلى فى تعريف القانون الدستورى؟

س٣: بين صواب أو خطأ العبارات الآتية مع التعليل.

١- المدلول اللغوى فى تعريف القانون الدستورى يؤدى إلى التضييق من نطاق قواعده.

٢- يتبنى أغلب الفقه المصرى المدلول الشكلى فى تعريف القانون الدستورى.

٣- يشمل القانون الدستورى وفقاً للمدلول الموضوعى كل القواعد والمسائل ذات الطبيعة الدستورية وذلك بصرف النظر عن كونها قد وردت فى مدونة الدستور أم لا.

س٤: ما هو رأيك فى الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستورى؟

س٥: يستهدف القانون الدستورى إقامة توازن بين السلطة والحرية؛ حدد كيف يكون ذلك.

الهوامش

(١) راجع فى ذلك: فى الفقه المصرى: عبد الحميد متولى – المفصل فى القانون الدستورى، الجزء الأول ١٩٥٢، ص ١٢ وما بعدها، سعد عصفور، المبادئ الأساسية فى القانون الدستورى - ١٩٨٠، ص ٢٤ وما بعدها، عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة ١٩٥٦، ص ١٦ وما بعدها، طعيمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى، الكتاب الثانى ١٩٦٦، ص ٥٤، ثروت بدوى، القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ١٩٧١ ، ص ٧ وما بعدها، محمد كامل ليلة، القانون الدستورى، ١٩٧١، ص ١٧، رمزى طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستورى، ١٩٧٢، ص ١٥ وما بعدها، عبدالحميد حشيش، الوجيز فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية، ص ٩ وما بعدها، بكر القبانى، دراسة فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية ، ص ٢٣ وما بعدها، سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، القانون الدستورى والنظام السياسى المصرى، تحرير الاقتصاد ودستور ١٩٧١، ١٩٩٤، ص ٢٢ وما بعدها، أحمد كمال أبو المجد ، دراسات فى القانون الدستورى، ١٩٩١، ص ٢١ وما بعدها، يحيى الجمل، النظام الدستورى المصرى مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة ١٩٩٥، ص ١٢ وما بعدها، ماجد راغب الحلو، القانون الدستورى، ص ١ .

ومن الفقه الفرنسى :

Esmein : Elements du droit Constitutionnel Français et compare ١٩٢١, pp. ١ et suiv., La Ferriéra (J) : Manuél de droit constitutionnel pp. ٢٦٨ et suiv. Prelot (M.) : institutions politiques et droit constitutionnel ١٩٦٣ pp. ٢٧ et droit constitutionnel, ١٩٧٩ T.I. pp. ١١٦ et suiv. Hauriou (A.) :, Jean Gicquel, patrice Gelard : droit constitutionnel et institutions politique, ١٩٧٥ pp. ٩ et suiv., Burdeau (G) : par Francois Hamon, Michel Troper : Manuél droit constitutionnel ١٩٨٨. P. ٥٨ et suiv. Turpin (Dominique) : droit constitutionnel ١٩٩٢ P.U.F, pp. ٧١ et suiv .

(٢) راجع فى ذلك : ثروت بدوى ، المرجع السابق ، حيث اشار إلى معجم اللغة الفارسية الإنجليزى Steigass .

(٣) راجع فى ذلك : Grand Larousse, en ٥ Volumes éd ١٩٩٠ T.٢. p. ٧٤٦ .

(٤) prelot : precis, op. Cit p. ٢٨ et suiv .

وانظر أيضا: عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ١٣٠، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ١٤، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص ٣٣، د. عبد الحميد متولى، المفصل، المرجع السابق، ص ٢٣، سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص ٢٥ .

(٥) عبد الحميد متولى، المفصل، المرجع السابق، ص ٢٦، عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ١٣٣، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ١٨.

(٦) راجع فى نقد المعيار الشكلى فى الفقه المصرى، عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٢٧، عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ١٣٧، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٢١، رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٤٢، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص ١٤، محسن خليل، القانون الدستورى والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص ١١، عبد الحميد حشيش، المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٧) يذهب الرأى الراجح فى الفقه إلى تأييد المعيار الموضوعى، انظر فى ذلك: عبد الحميد متولى، المفصل، المرجع السابق، ص ٢٧ وما بعدها، عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ١٦١، عثمان خليل، المرجع السابق، ص ١٧، رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٥٣ ، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٢٨، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص ٢١، بكر القبانى، المرجع السابق، ص ٣٤.

Burdeau (G.) : op. Cit. P. ٥٨ .

Hauriou (A) : et autres : op. Cit. O. ٩ .

(٨) وحيد رأفت، وايت ابراهيم : القانون الدستورى، ١٩٣٧ ، ص ٣ ، عثمان خليل: النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢، ص ٥٣ ، السيد صبرى: مبادئ القانون الدستورى، ١٩٤٩، ص ١.

Prélot (M) : op. Cit. P. ٢٨ .

(٩) عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٣٢، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٢٨.

Laferriere : op. cit. p. ٢٦٨ .

(١٠) عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ١٦١، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص ٥٣، طعيمه الجرف، الموجز فى القانون الدستورى، ١٩٦٠، ص٤٠، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق ، ص٢٢.

Burdeau (G.) : op. cit. pp. ٥٦ et suiv .

(١١) فى التكامل بين المعيار الموضوعى والمعيار الشكلى فى تعريف الدستور، انظر: سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٢ .

(١٢) يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ١٩، أحمد كمال أبو المجد، المرجع السابق، ص ٢٦.

(١٣) سليمان مرقس، الوافى فى شرح القانون المدنى، الجزء الأول، المدخل للعلوم القانونية، ١٩٧٨ ، ص ٤٠.

(١٤) راجع فى ذلك : سليمان مرقس ، الوافى فى شرح القانون المدنى ، الجزء الأول ، المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٨٧ ، ص ١٢ ، نعمان محمد خليل جمعه ، دروس فى المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٨٠ ، ص ٣٦ .

(١٥) سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

(١٦) Austin John : Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive law . ١٩٦٨ . T., p. ١٨٣ .

(١٧) عثمان خليل ، المبادئ الدستورية العامة سنة ١٩٥٦ ، ص ٨ ، على أنه يفضل تسميته القانون الدستورى على سبيل التجوز حيث يقول «... وبالرغم من تشككنا فى القواعد الدستورية و (الدولية) وفى كونها قانونا بالمعنى الفنى الصحيح نفضل استعمال لفظ (قانون) بشأنها على سبيل التجوز مراعاة لما لذلك من فوائد علمية ودراسية ولما يضيفه هذا اللفظ من قيمة واعتبار ، واعترافا بما حققته هذه القواعد وتلك من نتائج عملية خطيرة وتسجيلا لما حققه رجالها وفقهاؤها من آثار جليلة ومجهودات مخلصة أفادت منها الإنسانية والشعوب أعظم إفادة» ، المرجع السابق، ص ٩ وفى تأييد هذا الرأى أنظر : منذر الشاوى ، القانون الدستورى ، ١٩٨١ ، ص ١١ .

(١٨) Duguit : Traité du droit constitutionnel ٣ éd. Paris ١٩٢٧. T.I. pp. ٧٠٩ et suiv .

(١٩) أحمد كمال أبو المجد: المرجع السابق، ص ٢٠، بكر القبانى، المرجع السابق، ص ١٠١.

(٢٠) Vedel (G) : cours de droit constitutionnel et des institutions politiques les cours de droit ١٩٦١ , p. ٨ .

prélot (M) et Boulauis (J) : institutions politiques et droit constitutionnel ١٩٧٨ p. ٣١ et suiv .

(٢١) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، عبد الحميد حشيش ،

المرجع السابق ، ص ٢٣ .

(٢٢) راجع عرض رأى العميد: Mirkine – Guetzevitch

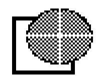
Hauriou (André) , Jean Gicqual, et patrice Gélard :

Droit constitutionnel et institutions politiques, ١٩٧٥, p. ٣٢ .

(٢٣) Houriou (Maurice) : precis de droit constitutionnel, ١٩٢٥ p. ٢ et suiv .

Haurion (André) et autres : droit constitut. et instit. Poli. op. cit.p.٣٣.

(٢٤) سعاد الشرقاوى ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، ١٩٧٩ ، دار النهضة العربية ، ص ٢٩ وما بعدها .



الباب الثانى
مصادر القانون الدستورى

الأهداف:

يهدف هذا الباب إلى تعريف الدارس بمصادر القاعدة الدستورية المتنوعة، كما يبين أساليب وضع الدساتير المتعارف عليها قديماً وحديثاً.

كما يهدف إلى إحاطة الدارس بمضمون المصادر الرسمية للقانون الدستورى (التشريع - العرف) وكذلك المعرفة بأساليب وضع الدساتير.

وكذلك معرفة المصادر التفسيرية والمساعدة لخلق القاعدة الدستورية.

العناصر:

١- تحديد المصادر الرسمية للقانون الدستورى:

أ- التشريع.

ب- العرف.

٢- المصادر التفسيرية للقانون الدستورى:

أ-الفقه.

ب- القضاء.

٣- المصادر الرسمية للقانون الدستورى:

أ- التشريع (القواعد الدستورية المكتوبة) من حيث مزاياها وعيوبها وطرق وضع الوثيقة الدستورية سواء كانت طرقا ديمقراطية أو طرقا غير ديمقراطية. وكيفية وضع الدساتير فى مصر.

ب- العرف الدستورى:

- مفهومه.
- أركانه.
- قيمته القانونية.

٤- الفقه:

- مفهومه.
- منهج الفقه فى تفسير القاعدة الدستورية.
- وسائل الفقه فى التفسير.

٥- القضاء:

- مفهوم دور القضاء.
- حدود الدور القضائى فى تفسير وفهم القاعدة الدستورية.

تمهيـد:

فى تحديد مصادر القانون الدستورى. يجدر بنا - بداءة - أن نبين المدلولات المختلفة لكلمة مصدر source ذلك أن هذه الكلمة تتعدد معانيها بتعدد الجوانب والنواحى التى ينظر إليها الباحث[1].

فمـن ناحـية أولـى: يـوجد المـصدر المـادى أو الموضـوعى، ويقـصد بـه مجموع الظروف والعوامل البيئية سواء أكانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية وأدت إلى تحديد مضمون القاعدة القانونية.

ومـن ناحـية ثانـية: يـوجد المـصدر التاريخـى ويقـصد بـه الأصـل الـذى استوحته القاعدة القانونية واستمدت منه حكمها كأن يكون مصدرها دينا معينا أو نظاما قانونيا معينا.

ومن ناحية ثالثة: قد تعنى المصدر المنشئ للقاعدة القانونية أو وسيلة إخراجها إلى الناس وهو ما يسمى المصدر الرسمى أو الشكلى للقاعدة القانونية.

وأخيرا قد يكون المصدر تفسيريا. ويقصد به تفسير غموض القاعدة القانونية.

ولا شك أن المعانى المتقدمة لكلمة المصدر على الوجه المتقدم تتوافر لكل قاعدة قانونية سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة.

وأمام تعدد هذه المعانى لكلمة المصدر، يجدر بنا أن نتساءل عن المقصود بمصادر القانون الدستورى.

فى إطار تحديد مصادر القانون الدستورى، فإننا نهتم ببيان المصادر الرسمية للقانون الدستورى، بمعنى تحديد المصدر الذى تستمد منه القاعدة القانونية الدستورية قوتها الملزمة والذى يجعلها جزءا من القانون الوضعى وهى فى المقام الأول التشريع والعرف. وكذلك المصادر التفسيرية لهذا القانون ونعنى بها الفقه والقضاء. فهذه المصادر التفسيرية هى التى تساعد على تطبيق هذه القاعدة. ومن ثم نقسم هذا الباب إلى فصلين نتناول فى الأول منهما المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية. وفى الثانى نبحث المصادر التفسيرية.

الفصل الأول
المصادر الرسمية للقانون الدستورى

تتمثل المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية، فى التشريع والعرف. ورغم أن العرف كمصدر للقانون هو المصدر الأول والأقدم، فإن التشريع أصبح مع انتشار حركة تدوين الدساتير، ومنذ الثلث الأخير من القرن الثامن عشر المصدر الأساسى للقاعدة الدستورية[٢].

فعلى الرغم من انتشار الدساتير المكتوبة فى كل دول العالم تقريبا باستثناء الدستور الإنجليزى. إلا أن العرف الدستورى ما زال له دور بالغ الأهمية إلى جوار التشريع الدستورى المكتوب. ومع تسليمنا أن هذا الدور قد يختلف من دولة إلى دولة أخرى ومن نظام دستورى إلى نظام دستورى آخر. إلا أن القدر المتفق عليه أن العرف الدستورى مازال يلعب دوراً مهماً فى البناء القانونى الدستورى فى الدول الحديثة حتى تلك التى ينهض نظامها الدستورى على وثيقة دستورية مكتوبة .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى الأول منهما القواعد الدستورية المكتوبة «التشريع» وفى الثانى نتحدث فيه عن العرف ودوره فى النظام الدستورى الحديث.

المبحث الأول
القواعد الدستورية المكتوبة
«التشريـع»

يعنى التشريع - بوجه عام – قيام السلطة المختصة فى الدولة بوضع قواعد ملزمة لتنظيم العلاقات فى المجتمع طبقا للإجراءات المقررة لذلك[٣].

وبخصوص التشريع كمصدر للقواعد الدستورية ، فإنه يتمثل فى الوثيقة والتى تضم مجموعة من القواعد المدرجة فى الوثيقة المسماة بالدستور والتى تصدر عن السلطة التأسيسية للدولة Pouvoir Constitutant والتى يتبع فى إصدارها إجراءات وأشكال خاصة تختلف عن تلك الإجراءات والأشكال التى تصدر بها القوانين العادية.

مزايا التشريع وعيوبه:

والتشريع بحسبانه مصدرا للقاعدة القانونية بصفة عامة يتميز بالوضوح والتحديد الأمر الذى يمنع الخلاف حول وجود القاعدة القانونية وتحجيم الخلاف حول تفسيرها.

كما أن الدستور المكتوب يكون له دور تعليمى حيث يساعد المواطنين على معرفة حقوقهم وحرياتهم فى مواجهة الحكام. فالدستور المكتوب يساهم فى التربية السياسية للمواطنين وتعويدهم ممارسة حقوقهم وحرياتهم وحثهم على المشاركة السياسية.

وأخيرا فإن تدوين الدساتير يكفل لها مزيدا من الثبات والجمود النسبى الذى يؤدى إلى احترام الحكام لهذه الدساتير(٤).

وإذا كان لتدوين الدساتير هذه المميزات إلا أن البعض يرى أن الدستور المكتوب يكون أقل قدرة على مسايرة التطور السياسى والدستورى فى الدولة عن القواعد العرفية. فمما لا شك فيه أن القواعد الدستورية العرفية أكثر مرونة من القواعد المكتوبة لا سيما وأن هذه القواعد المكتوبة تتسم فى أغلب الأحيان بنوع معين من الجمود.

وفى الحقيقة أصبح التشريع كمصدر للقواعد الدستورية ضرورة حتمية تدعو إليها تطورات الحياة الواقعية فى الدولة الحديثة وإن كان النظام الإنجليزى مازال يحتفظ بدستور عرفى فإن هذه الحالة تصبح استثناءً وحيدا وفريدا فى العصر الحديث تبرره ظروف تاريخية واجتماعية ترتد بأصلها فى جانب كبير

منها إلى طبيعة الشعب الانجليزى نفسه. ولا يمكن تكرارها فى أى دولة من الدول. وليس أدل على ذلك من أن جميع الدول التى أخذت عن النظام السياسى الإنجليزى آلياته عمدت أن يكون لها دستور مكتوب.

على أنه إذا كانت الوثيقة الدستورية المكتوبة أصبحت المصدر الأول والرئيسى للقانون الدستورى فى البلاد ذات الدساتير المكتوبة فإن ذلك لا ينفى وجود دور مهم للعرف إلى جانب هذه الوثيقة ولنا عود لدراسة هذا الموضوع.

وجود التشريع كمصدر للقانون الدستورى:

ويذهب جانب من الفقه إلى أن التشريع كمصدر من مصادر القانون الدستورى يضم إلى جانب الوثيقة الدستورية إعلانات الحقوق les declarations de droits ومقدمات الدساتير. وإذا كانت مقدمات الدساتير[٥] لا تتضمن فى العادة نصوصا قانونية أو أحكاما أساسية بحسبانها تحتوى على أفكار فلسفية وتوجيهات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تساعد إلى حد كبير فى تفسير وفهم النصوص الدستورية فإنه من المنطقى أن تلحق بالوثيقة الدستورية وتأخذ حكمها.

أما بالنسبة لإعلانات الحقوق، وهى من مواثيق تصدر عن منظمات دولية أو من السلطة السياسية فى الدولة عقب أحداث معينة، وتحدد الأسس الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وهو ما يسميه البعض بالدستور الاجتماعى[٦]. ومن ذلك إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٩، وكذلك الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى صدر عن الأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨. وعلى المستوى المحلى نجد من هذا القبيل ميثاق العمل الوطنى الصادر عن المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٣٠ يونيو ١٩٦٢. واعتبار هذه الوثائق مصدرا رسميا للقانون الدستورى يلحق بالوثيقة الدستورية أمرا محل نظر وذلك لأن هذه المواثيق لا تخرج عن كونها مصدرا ماديا للنصوص التى تضمنتها الوثيقة الدستورية بالمعنى الذى سبق وأن حددناه. ويقصد به مجموعة الظروف والعوامل البيئية سياسية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية وتؤدى إلى تحديد مضمون القاعدة القانونية.

وذلك أمر يختلف تماما عن المصدر الرسمى المنشئ للقاعدة الدستورية والذى يعنى بالهيئة التى تصدر هذه القاعدة والإجراءات التى تتخذ فى إصدارها.

وليس أدل على ذلك مما ورد فى ديباجة دستور مارس ١٩٦٤ فى مصر وكان أول دستور يصدر فى ظل ميثاق العمل الوطنى الصادر فى ٣٠ يونيه ١٩٦٢ من أن هذا الدستور يعد تأكيدا للميثاق الذى أقره مؤتمر القوى الشعبية، والذى تم استخلاصه من قلب معارك النضال، ومن صميم ممارسة التغيير الواسع والعميق لأوضاع المجتمع المصرى، ليكون دليلا فكريا يقود خطى المستقبل.

ويذهب جمهور الفقه فى إطار تأييده للمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى إلى القول بأن التشريع كمصدر للقانون الدستورى يضم إلى جوار الوثيقة الدستورية قوانين عادية تنظم موضوعات دستورية بطبيعتها وتسمى القوانين الأساسية[٧] lois organique .

وترتيبا على ما سبق سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نتناول فى المطلب الأول : الوثيقة الدستورية المكتوبة كمصدر أساسى للقانون الدستورى فى الدول ذات الدساتير المكتوبة . وفى المطلب الثانى : نناقش فكرة القوانين الأساسية كمصدر تشريعى لهذا القانون . وذلك على الوجه التالى :

المطلب الأول

الوثيقة الدستورية

تعتبر الوثيقة الدستورية المصدر الأساسى للقواعد الدستورية فى الدول التى يوجد بها دستور مكتوب. وهو أمر مسلم حتى من أنصار الاتجاه الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى.

والوثيقة الدستورية، تصدر عن السلطة التأسيسية فى الدولة. ويفرق الفقه بين السلطة التأسيسية الأصلية pouvoir constituant originaire وبين السلطة

التأسيسية المنشأة pouvoir constituant institue فالسلطة التأسيسية الأصلية تقوم بوضع دستور لدولة جديدة لم يسبق أن كان لديها دستور مكتوب. أو دولة كان لها دستور وسقط فى أعقاب ثورة أجهزت على النظام الدستورى القديم وتريد وضع دستور جديد يتلاءم مع الأوضاع الجديدة.

ومن ثم فإن هذه السلطة تقوم بوضع دستور يؤسس السلطات العامة فى الدولة وينظمها تنظيما جديدا. وهى فى عملها هذا لا تستند إلى نصوص دستورية موجودة سلفا تحدد سلطاتها وإجراءات عملها.

أما السلطة التأسيسية المنشأة فهى سلطة تستمد وجودها وشرعية عملها من دستور قائم يحدد اختصاصها وكيفية عملها. يستوى فى ذلك أن تقوم بعمل دستور جديد أو بتعديل أحكام الدستور القائم. ومن ثم فإنه يجب عليها أن تلتزم فى عملها القواعد والأشكال التى حددها الدستور المطبق فعلا[٨] .

والوثيقة الدستورية على الوجه المتقدم لا تنشأ بطريقة واحدة. فثمة طرق غير ديمقراطية وأخرى ديمقراطية فى نشأة هذه الوثيقة. وتحديد الطريقة التى تنشأ بها الوثيقة الدستورية، إنما يرتبط أساسا بطبيعة نظام الحكم ومدى ديمقراطيته. ومن ثم فإن جمهور الفقه يقسم طرق وضع الدساتير إلى طرق غير ديمقراطية وطرق ديمقراطية[٩] .

وتتمثل الطرق غير الديمقراطية فى المنحة والعقد، أما الطرق الديمقراطية فتتمثل فى الجمعية التأسيسية المنتخبة والاستفتاء الشعبى الدستورى[١٠].

وفى الحقيقة فإن كل من هذه الطرق فى وضع الدساتير، إنما تعبر عن مرحلة تاريخية معينة .

«فالتطور العام لأساليب وضع الدساتير يسير من مرحلة المنحة إلى مرحلة العقد ومن هذه الأخيرة إلى أسلوب الجمعية التأسيسية. ثم ينتهى المطاف إلى الأخذ بأسلوب الاستفتاء الدستورى مقرونا بأسلوب الجمعية التأسيسية أو بغير هذا الأسلوب»[١١].

على أن هذا لا يعنى أن هذا التطور بلغ منتهاه وأصبحت بعض هذه الصور تراثا تاريخيا، كان سائدا فى فترات سابقة. ففى العصر الحديث نجد أن هناك دساتير قد صدرت بمقتضى الأساليب غير الديمقراطية على الوجه الذى سوف نبينه حين ندرس كل طريقة على حدة.

على أنه يجدر ملاحظة أن الطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير ليست قوالب جامدة أو أشكالا محددة بتوافر إحداها يؤدى إلى القول تلقائيا بديمقراطية نظام الحكم أو بديمقراطية الدستور. فتطبيق أى من هذه الطرق يجب أن يتم فى ظروف موضوعية واقعية توفر لهذه أو تلك أن تنتج آثارها بطريقة ديمقراطية سليمة.

وعلى ذلك: فإن ديمقراطية طريقة إصدار الدستور لا تضمن بذاتها ديمقراطية هذا الدستور. فثمة دساتير كثيرة صدرت عن طريق الاستفتاء الشعبى وهى بعيدة كل البعد عن الديمقراطية وليس أدل على ذلك من أن أغلب دساتير دول العالم الثالث - حديثة العهد بالاستقلال وبالنظام الدستورى - قد صدرت عن هذا الطريق على الرغم من كونها دساتير بعيدة كل البعد عن الديمقراطية.

ولعل تفسير ذلك يرجع إلى أن الاستبداد الحديث لا يسند حكمه على عُمد منتزعة من مقابر التاريخ فليس من المقبول أو من المعقول أن يبرر الاستبداد حكمه فى زمننا الحالى بأفكار جاهلية ساذجة لا تنطوى على فكر العامة فى هذه الأيام مثل النظريات الدينية كنظريات الحق الإلهى المقدس المباشر، أو على نظريات فلسفية كتلك التى تفرق بين البشر وتجعل منهم بشراً خلقوا ليحكموا ويسودوا وآخرين ليكونوا محكومين. بل إن الاستبداد حديثا يستند إلى أشكال وأنظمة المفروض فيها أن تكون ديمقراطية ولكنه يسيء استخدامها ويفرغها من مضمونها[١٢].

وسوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع : نتناول فى أولها الطرق غير

الديمقراطية فى وضع الدساتير. وثانيها يعرض للطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير ثم فى الفرع الثالث نبين طرق وضع الدساتير فى مصر.

الفرع الأول

الطرق غير الديمقراطية فى وضع الدساتير

تتمثل هذه الطرق فى طريقتى المنحة والعقد.

أولا - صدور الدستور عن طريق المنحة l'octoroi :

ارتبط أسلوب المنحة فى وضع الدساتير بالأنظمة الملكية القديمة وساعدت هذه الطريقة فى الانتقال من النظام الملكى المطلق إلى النظام الملكى المقيد. فالملكيات القديمة كانت ملكيات مطلقة يمثل الملك فيها محور السيادة وصاحب السلطة التى يمارسها دون قيد أو شرط. ثم ما يلبث أن يتغير الحال ويقرر هذا الملك أن يمنح شعبه دستورا ينظم ممارسة هذه السلطات ويمنح بمقتضاه بعض الحقوق والحريات لشعبه. ومن ثم فإن منطق أسلوب المنحة أن الدستور من صنع الملك وصدر بمقتضى إرادته ولذلك فإن الدساتير تحرص دائما أن تنص فى ديباجتها على ما يفيد ذلك(١٣).

على أن هذا من حيث الشكل، أما من حيث الموضوع ومن حيث الظروف الواقعية التى أدت إلى إصدار الدستور فى شكل منحة من الملك فتدل على أن الملوك عادة لا تتنازل عن سلطاتها سواء كلها أو بعضها بمقتضى إرادتهم الحرة كما يحلو لهم أن يثبتوا ذلك فى مقدمة هذه الدساتير.

وإنما يكون ذلك نتيجة ضغط شعبى شديد الوطأة إلى استجابة الملوك إلى صوت الشعب وإصدار دستور ينظم شئون الحكم. ويقدر قوة هذا الضغط بقدر ما يكون تنازل الملوك عن سلطاتهم لصالح الشعب. بل إن الملك يرى فى إصدار مثل هذا الدستور صيانة لملكه من الثورة عليه وتغييره بالقوة.

وعلى ذلك؛ فإنه لا يستقيم الرأى الذى يذهب إلى أن الملك وقد أصدر

الدستور فى شكل منحة يستطيع أن يسحبه أو يعدله[١٤].

فذاك مردود من وجهين: الأول - وقد سبق بيانه - وهو أن الدستور فى مثل هذه الحالة لا يصدر إلا على إثر ضغط شعبى. ومثال ذلك دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر. حيث أنه لم يصدر إلا بعد ثورة حقيقية واضطرابات مستمرة قام من خلالها الشعب بالمطالبة بحقوقه.

أما الوجه الثانى: فإنه حتى مع التسليم جدلا بأن مانح الشىء يستطيع أن يسترده أو يعدله وقتما شاء فإن ذلك يبقى صحيحا لو أن الأمة لم تقبل الدستور ولم تطبق أحكامه. فقبول الأمة يلزم الملك بعدم الرجوع فيه أو حتى محاولة تعديله دون موافقة الأمة[١٥].

أمثلة للدساتير التى صدرت فى شكل منحة:

يذكر لنا التاريخ الدستورى المقارن أمثلة كثيرة للدساتير التى صدرت عن طريق المنحة. لأن هذه الطريقة كان لها دور بارز - كما سبق أن بينا - فى تحول الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة. ومن ذلك الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٨١٤ فى أعقاب هزيمة نابليون وعودة الملكية إلى فرنسا[١٦].

ومثال ذلك دستور بافاريا سنة ١٨١٨ والدستور اليابانى الصادر فى سنة ١٨٨٩. ومن الدساتير الحديثة نسبيا والتى صدرت فى شكل منحة الدستور الأثيوبى الصادر فى سنة ١٩٣١ والدستور اليوغسلافى الصادر فى سنة ١٩٣١ ودستور ١٩٢٣ فى مصر[١٧].

ثانيا - صدور الدستور عن طريق العقد le pacte:

فى حين أن دور الشعب فى إصدار الدستور عن طريق المنحة يقتصر على خلق الظروف الواقعية التى تهيئ إصدار الدستور عن هذا الطريق على النحو الذى سبق أن بيناه . ويبقى بعد ذلك إصدار الدستور عن طريق الملك فى شكل منحة بعيداً عن إشراك الشعب أو من ينوب عنه فى موضوع هذا الدستور نجد أنه فى ظل طريقة العقد كأسلوب لوضع الدساتير يتعدى دور الشعب هذا

الإطار - ليشارك الملك أو الحاكم السلطة التأسيسية. ومن ثم تلتقى إرادة الحاكم وإرادة الشعب فى اتجاه وضع دستور للبلاد.

ومن هذا المنطلق تبقى طريقة العقد كأسلوب لنشأة الدستور أقرب للديمقراطية من طريقة المنحة. حيث إن الشعب فى ظل طريقة العقد يستطيع أن يناقش مواد الدستور، ويستطيع بحسبانه طرفا أصيلا فى الاتفاق أن يرفض بعض مواده أو يضمنه البعض الآخر أو يحول دون إتمام الاتفاق بصفة عامة[١٨].

وفى طريقة العقد يوضع الدستور بين الملك أو الحاكم وبين ممثلين للشعب «جمعية أو مجلس» يكون موكلا عن الشعب فى مسألة إبرام عقد الدستور.

على أنه رغم المميزات الظاهرة لطريقة العقد كأسلوب لإصدار الدستور بالقياس إلى طريقة المنحة. إلا أنها تعتبر تطورا ديمقراطيا ناقصا. فما زال الملك أو الحاكم يشارك الشعب فى ممارسة السلطة التأسيسية وهى فى أصلها حق أصيل للشعب يمارسها بمقتضى إرادته وعن طريق نوابه. ومن ثم يكون وجود الملك أو الحاكم طرفا فى إصدار الدستور تعديا على حق الشعب فى السيادة .

أمثلة الدساتير التى صدرت عن طريق العقد:

من أمثلة الدساتير التعاقدية الدستور الفرنسى الذى صدر سنة ١٨٣٠ وجاء فى أعقاب الثورة على الملك شارل العاشر عن طريق البرلمان. وعند تولى الأمير لويس فيليب دوق أورليان العرش اشترط عليه البرلمان الموافقة على هذا الدستور، فوافق عليه[١٩]. ومن ذلك أيضا دستور اليونان الصادر سنة ١٨١٤ ودستور رومانيا سنة ١٩٦٤ ودستور بلغاريا فى سنة ١٨٧٩ بعد انفصالها عن تركيا[٢٠].

ومن أمثلة الدساتير العربية التى صدرت عن طريق العقد، الدستور العراقى فى سنة ١٩٢٥ حيث جاء فى ديباجته ما يلى: «... نحن ملك العراق ... بناء على ما قرره المجلس التأسيسى صادقنا على قانوننا الأساسى وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ ...» وكذلك الدستور الكويتى الصادر فى ١٢ نوفمبر ١٩٦٢ والذى جاء فى

ديباجته ما يلى «... نحن .. أمير دولة الكويت .. وبناء على ما قرره المجلس التأسيسى .. صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه». ومن الأمثلة للدستور الصادر بطريقة تعاقدية فى دولة جمهورية يذكر الفقه الدستور السودانى الصادر سنة ١٩٧٣ حيث وضع عن طريق التعاقد بين مجلس الشعب السودانى وبين رئيس الجمهورية ويتضح طابعه هذا من نص المادة ٢١٧ من الدستور التى تنص على «.. ويعمل بالدستور الدائم من تاريخ إجازته فى مجلس الشعب وموافقة رئيس الجمهورية ..» كما أن المادة ٢١٨ فى فقرتها الثالثة من هذا الدستور تنص على أن «يصبح اقتراح التعديل نافذا إذا أجازه مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه. ووافق عليه رئيس الجمهورية». ومن هنا يبدو جليا الطابع التعاقدى لهذا الدستور(٢١).

نخلص من جميع ما سبق: أن الطرق غير الديمقراطية فى وضع الدساتير وإن كانت تمثل تطورا محمودا فى الاتجاه الديمقراطى، حيث مثلت المنحة كأسلوب لوضع الدساتير تطورا من الملكية المطلقة أو الحكم المطلق بصفة عامة إلى الملكية المقيدة. فبعد أن كان الحاكم أو الملك يحكم بلا دستور أو قيد من أى نوع. أصبح حكمه بعد صدور الدستور فى شكل منحة مقيدا به.

وفى ذات الاتجاه يمثل أسلوب العقد تطورا أكثر ديمقراطية من أسلوب المنحة. حيث أن الشعب فى هذه الطريقة يتجاوز دور المتلقى لنصوص الدستور الممنوحة، إلى دور المشارك الحقيقى والذى يطاول دوره الملك أو الحاكم فى إصدار الدستور.

على أنه يبقى أن هذه الطريقة وتلك لا تتفقان فى الشكل والمضمون مع المبدأ الديمقراطى - حيث أن الأولى يحتكر فيها الحاكم السيادة وحده دون الشعب. وفى الثانية يشارك الحاكم الشعب فى السيادة. وهو أمر يناقض المبدأ الديمقراطى الذى تكون فيه السيادة للشعب، وللشعب وحده.

وترتيبا على ما سبق: كان لزاما أن تتطور أساليب نشأة الدساتير حتى أصبحت أساليب ديمقراطية تعلى من إرادة الشعب، وتضع السيادة بين يديه

ليمارسها عن طريق نوابه «جمعية تأسيسية منتخبة» أو بنفسه «الاستفتاء الدستورى».

الفرع الثانى

الطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير

تمثل السلطة التأسيسية أعلى السلطات فى الدولة، فهى التى تقوم بتأسيس السلطات الأخرى، وذلك عند وضع دستور جديد، أو على الأقل تقوم بإعادة تنظيمها عند تعديل الدستور أو بتغييره.

ويقتضى المنطق الديمقراطى أن ينفرد الشعب بممارسة هذه السلطة وحده دون مشاركة من أحد. فالشعب وفقا للمبدأ الديمقراطى يعتبر صاحب السيادة، ومن ثم فهو يملك أعلى السلطات فى الدولة، ومن أجل ذلك كان جهاد الشعوب للانفراد بممارسة السلطة التأسيسية ووضع دستور يحكمها بطريقة ديمقراطية، يلتزم قواعده الحكام والمحكومين على السواء.

والطرق الديمقراطية والتى ترد ممارسة السلطة التأسيسية إلى الشعب وحده تتمثل فى وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة أو عن طريق الاستفتاء الشعبى.

أولا - وضع الوثيقة الدستورية بواسطة جمعية نيابية منتخبة:

Assemblée Constituante .

إذا كان الشعب هو صاحب السيادة، فإن المبدأ الديمقراطى الخالص يقضى بأن يمارس الشعب هذه السيادة بنفسه. على أن الاعتبارات العملية تحول دون تطبيق الديمقراطية المباشرة التى يمارس فيها الشعب السلطة بنفسه. ومن ثم كان اللجوء إلى نظام الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لإسناد السلطة إلى أشخاص يمارسونها نيابة عن الشعب ولحسابه.

ومن هذا المنطق ظهر أسلوب الجمعية التأسيسية النيابية التى يختار الشعب

أعضاءها عن طريق الانتخاب ويعهد إليها بمهمة وضع الدستور ويعتبر وكأنه صادر عن الشعب. ويعتبر نافذا بمجرد صدوره ولا يتوقف على موافقة لاحقة من الشعب.

وينسب ميلاد هذه الطريقة فى وضع الدساتير إلى الولايات الأمريكية فعلى أثر استقلالها عن انجلترا. قامت كل ولاية من هذه الولايات بانتخاب جمعية تأسيسية لكى تضطلع بمهمة وضع الدستور. وكان يطلق على هذه الجمعية آنذاك Convention ثم صدر الدستور الفيدرالى بذات الطريقة فى سنة ١٧٨٧ أى عن طريق جمعية نيابية اجتمعت فى فيلادلفيا .

ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقل هذا الأسلوب إلى فرنسا حيث صدر الدستور الأول للثورة الفرنسية بهذه الطريقة، وكان ذلك فى سنة ١٧٩١. وبعد ذلك صدر به دستور ١٨٤٨ ودستور ١٨٧٥.

وعقب الحرب العالمية الأولى انتشر تطبيق هذه الطريقة حيث أخذت بها دساتير دول كثيرة نذكر منها دستور فيمار الألمانى سنة ١٩١٩ ودستور النمسا سنة ١٩٢٠ ودستور أسبانيا سنة ١٩٣١، الدستور الليبى الصادر فى سنة ١٩٥١.

تقدير أسلوب الجمعية التأسيسية النيابية:

من الواضح أن هذه الطريقة أكثر ديمقراطية من غيرها من الطرق التى سبق وأن صنفناها فى عداد الطرق غير الديمقراطية. ولعل أهم المميزات التى ترتبط بهذه الطريقة هى أنها جمعية نيابية منتخبة بعيدة عن التأثر بمراكز السلطة الفعلية فى الدولة والتى تحاول أن تكون لها اختصاصات أكثر من خلال نصوص الدستور.

على أن هذه الطريقة يوجه إليها النقد من ناحيتين:

الأولى: تتمثل فى الخشية من استبداد هذه الجمعية وتطاولها على أعمال السلطات الأخرى فى الدولة. بدعوى أن هذه السلطة تجد نفسها وقد جمعت بين

يديها خيوط كل السلطات فى الدولة. ويدلل الفقه على صحة ذلك بمثال تاريخى يتمثل فى الجمعية التأسيسية التى انتخبت فى فرنسا سنة ١٧٩٢ فى عصر الثورة وقامت بحكم إرهابى لم تشهده فرنسا من قبل[٢٢].

وهذا النقد مردود بأن تحديد اختصاصات الجمعية النيابية التأسيسية وقت انتخابها، وتحديد مدة معينة لكى تنتهى من عملها فى وضع الدستور يؤدى إلى التزام هذه الجمعية حدود عملها، وإنجاز العمل الذى أوكل إليها فى الحدود المحددة لها. وإذا كان التاريخ على امتداده يعطى لنا مثلا لجمعية تأسيسية منتخبة أساءت استعمال سلطتها مثل الجمعية التأسيسية الفرنسية فى سنة ١٧٩٢. فإن هذا التاريخ نفسه يعطى لنا أمثلة كثيرة لا تخضع لحصر عن جمعيات نيابية تأسيسية أخرى وضعت دساتير ديمقراطية حفظت حق الشعوب وحالت بصورة أكيدة ضد استبداد الحكام والملوك.

أما الثانية: فهو أن نظام الانتخاب كوسيلة لتكوين هذه الجمعية، لا يضمن اختيار أفضل العناصر التى يمكن أن تقوم بهذه المهمة. فكثير من أهل الفن والخبرة فى المجالات المختلفة تنأى بنفسها عن دخول المعارك الانتخابية وإذا ما جازفت بذلك فإنها لا تستطيع مسايرة أساليب الدعاية الانتخابية التى تمكنهم من الفوز فى هذه الانتخابات.

وهذا النقد صحيح إلى حد كبير، إلا أنه يمكن التغلب عليه بالعمل على ضم عناصر ذات خبرة إلى الجمعية المنتخبة، وتكوين لجان استشارية إلى جانب هذه الجمعية المنتخبة لتساعدها فى إنجاز مهمتها على أنه يبقى ضرورة التشدد فى العمل على غلبة العنصر المنتخب فى اللجنة ضمانا لاستقلالها وحيدتها.

كما أن تقرير مسئولية هذه الجمعية النيابية أمام الشعب سوف يؤدى إلى تلافى مثل هذه الانتقادات.

على أن التطور الديمقراطى لم يكتف بهذه الطريقة فى إصدار الدساتير،

وإنما تعداه إلى ضرورة العمل على إشراك الشعب بصورة مباشرة فى إصدار الدستور وهو ما يتحقق عملا فى أسلوب الاستفتاء الشعبى الدستورى.

ثانيا - وضع الوثيقة الدستورية بواسطة الاستفتاء الدستورى:

فى الاستفتاء الدستورى (التأسيسى) يطرح على المواطنين مشروع الدستور المقترح وذلك لإبداء الرأى بشأنه سواء بالموافقة أم بالرفض. فإن وافق عليه الشعب أصبح دستورا نافذا واكتسب صفة القانون. أما إذا حدث العكس ورفض الشعب المشروع فإنه يعتبر كأن لم يكن(٢٣).

ولقد ظهرت فكرة الاستفتاء التأسيسى كوسيلة لإنشاء الدساتير فى الربع الأخير من القرن الثامن عشر وكانت البداية فى بعض الولايات الأمريكية عام ١٧٧٦، وبات الاستفتاء التأسيسى من وقتها هو الأسلوب المتعارف عليه كضرورة حتمية مرتبطة بالسيادة الشعبية. وانتقل هذا الأسلوب إلى فرنسا عقيب الثورة الفرنسية وكان أول دستور فرنسى عرض على الاستفتاء الشعبى هو الدستور الذى صدر فى ٢٤ يونيه ١٧٩٣. والذى وضعته الجمعية المنتخبة برئاسة هيرول دى سيشيل وهو من حزب اليسار آنذاك(٢٤). وعرض على الاستفتاء الشعبى ووافق عليه الشعب بأغلبية كبيرة فى ٩ أغسطس ١٧٩٣ ويعد هذا الدستور أول دستور فى فرنسا يصدر بصورة الاستفتاء الدستورى وقد أعلن عضو اللجنة التأسيسية المنتخبة كوتون Couthin أننا مدعوون وكافة الأحزاب فى الإمبراطورية لتحرير مشروع عقد اجتماعى وأقول مشروع لأننى أعتقد جيدا أننا لا نملك سوى مجرد أمنية حتى تحصل نصوص المشروع على تصديق الشعب(٢٥).

ونفس الأمر حدث فى فرنسا أيضا وهى بصدد إنشاء الجمهورية الرابعة ١٩٤٦، إذ تمت بشأن هذا الدستور ثلاثة استفتاءات: حيث كان الأول بخصوص تحديد صفة الجمعية المنتخبة وذلك فى ٢١ أكتوبر ١٩٤٥، والثانى أجرى فى ٥ مايو ١٩٤٦ حول الدستور إلا أن نتيجته كانت سلبية، والأخير أجرى فى ١٣

أكتوبر ١٩٤٦ حيث وافق الشعب على المشروع الثانى والذى أصبح دستور الجمهورية الرابعة. وكانت أيضا طريقة الاستفتاء الدستورى هى أسلوب إنشاء دستور الجمهورية الخامسة، وهو الدستور الحالى لفرنسا وصدر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨. وحقيقة الأمر أنه مع انتشار رياح الديمقراطية بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية فإن الاستفتاء الدستورى قد أخذ مساحة كبيرة فى التطبيق العملى فى أغلب دول العالم، وشمل ذلك البلاد المتقدمة والبلاد المتخلفة على السواء. وكان من أهم الدساتير التى أعطت مساحة كبيرة للاستفتاء الشعبى بصفة عامة هو ما عرف بدستور فيمار Weimer عام ١٩١٩، ودستور اليونان ودستور أسبانيا ١٩٢٠، ودستور النمسا لسنة ١٩٢٠، ودستور ايرلندا لسنة ١٩٣٧ والدستور الإيطالى لسنة ١٩٤٧، والدستور البلغارى لسنة ١٩٧١، ودستور ١٦ يناير ١٩٥٦، ودستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى مصر والدستور الإيرانى الصادر سنة ١٩٧٩ وكذلك أغلب الدساتير العربية التى صدرت بعد الاستقلال.

على أنه - وإن كانت كل هذه الدساتير قد صدرت عن طريق الاستفتاء الشعبى مما يوحى بأن الشعب كانت له الكلمة العليا والقرار الفاصل فى إصدار مثل هذه الدساتير - إلا أن الواقع العملى يؤكد غير هذه الحقيقة. فطريقة الاستفتاء الشعبى - كأسلوب لإصدار الدستور - ليست بذاتها دليلا على ديمقراطية هذا الدستور، إنما تكون كذلك بما يحوطها من ظروف موضوعية أخرى ومنها طريقة وضع نصوصه. وهذه الطريقة تختلف وتتعدد فمنها ما يكون قريبا من المفهوم الديمقراطى، ومنها ما يكون بعيدا عن هذا المفهوم. فمشروع الدستور قد يكون من وضع جمعية تأسيسية منتخبة، كما قد يكون من وضع لجنة حكومية.

١- وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية:

وفى هذه الحالة يقوم بوضع الدستور جمعية تأسيسية منتخبة، وتكون مهمتها قاصرة على وضع مشروع للدستور، ثم يعرض هذا المشروع على

الشعب لكى يبدى فيه رأيا. فإذا وافق الشعب على هذا المشروع أصبح دستورا واجب العمل به. وإذا رفض الشعب تعين إهداره وإهدار كل ما يكون له من قيمة ويصبح هذا المشروع كأن لم يكن. وأسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة - كوسيلة لوضع مشروع دستور يطرح على الشعب فى الاستفتاء الشعبى - يعتبر مزجاً بين النظام النيابى وبين الديمقراطية شبه المباشرة، فالشعب ينتخب أعضاء الجمعية التأسيسية، وذلك لمهمة وضع مشروع الدستور. على أنها لا تستطيع أن تتخذ القرار بالنسبة للدستور بمفردها وإنما يكون هذا القرار ملكا للشعب فى الاستفتاء.

ويرى جانب من الفقه أن وجود التلازم بين أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة وبين الاستفتاء الشعبى يؤدى إلى دمج الديمقراطية النيابية بالديمقراطية شبه المباشرة. مما يجعل طريقة وضع الدستور أكثر ديمقراطية[٢٦].

وعرفت فرنسا طريقة الجمعية التأسيسية المقترنة باستفتاء الشعب كأسلوب لإنشاء الدساتير أول مرة بالنسبة لدستور ١٧٩٣ - ولو أنه لم يطبق عملا - وكذلك بصدد إنشاء دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية الصادر عام ١٩٤٦ فبعد الحرب العالمية الثانية أرادت الحكومة الفرنسية المؤقتة معرفة رأى الشعب الفرنسى عن طريق الاستفتاء الشعبى فى نظامه الدستورى وأجرت هذا الاستفتاء فى ٢١ أكتوبر عام ١٩٤٥ طلبت فيه من الناخبين الإجابة على سؤالين: الأول: هل تريد أن تكون الجمعية التى يتم انتخابها اليوم جمعية تأسيسية ؟ .. والسؤال الثانى: إذا أجاب الناخبون بنعم على السؤال الأول: فهل توافق على أن تكون السلطات العامة منظمة طبقا لمشروع القانون المرفق إلى حين تطبيق الدستور الجديد[٢٧] ؟.

وكان الهدف من السؤالين هو معرفة ما إذا كان الشعب الفرنسى يريد أن يلغى النظام الدستورى القائم على دستور ١٨٧٥، وإقامة دستور جديد بواسطة الجمعية التأسيسية المنتخبة؟. أم يوافق على أن يبقى على دستور الجمهورية

الثالثة عام ١٨٧٥، وتكون الجمعية المنتخبة هى مجلس النواب المنظم فى هذا الدستور.

وكانت نتيجة الاستفتاء أن وافق الشعب الفرنسى بأغلبية كبيرة على السؤال الأول «هل ترغب فى أن تكون الجمعية التى يتم انتخابها اليوم جمعية تأسيسية». وعلى السؤال الثانى الذى يعنى تسيير السلطات العامة فى الدولة وفقا للمشروع المرفق بالاستفتاء. وكانت هذه الجمعية منتخبة لمدة سبعة أشهر - وعليها - أن تنجز مشروع الدستور الجديد الذى سوف يعرض على الشعب فى الاستفتاء. وأعدت الجمعية المنتخبة فعلا مشروعها فى حدود ستة أشهر وكان هذا الدستور يقيم حكومة الجمعية ذات مجلس نيابى واحد، ووافقت عليه الجمعية بأغلبية ٣٠٩ صوتا مقابل ٢٤٩ صوتا.

وطرح المشروع على الشعب فى استفتاء شعبى بتاريخ ٥ مايو ١٩٤٦ ورفض المشروع من قبل الناخبين فى الاستفتاء. وبناء عليه تم انتخاب جمعية تأسيسية ثانية فى الثانى من يونيو ١٩٤٦، فقامت بإعداد مشروع دستور طرح على الشعب للاستفتاء الشعبى فى ١٣ أكتوبر ١٩٤٦ ووافق عليه الشعب وأصبح بذلك دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية.

وعلى العكس لم يحدث فى التاريخ المصرى أن صدر دستور بهذه الطريقة.

٢- وضع الدستور عن طريق لجنة حكومية:

وفى هذه الطريقة لا يتدخل الشعب عن طريق انتخاب أعضاء يمثلونه فى عملية إعداد مشروع الدستور. إنما يكون هذا العمل من قبل السلطة الحاكمة. فهى التى تشكل لجنة لكى تضع هذا المشروع ويقتصر دور الشعب على الاستفتاء فيه قبولا أو رفضاً. ولا شك أن هذه اللجنة لن يتوافر لها نفس الاستقلال الذى يتوافر للجمعية المنتخبة. وذلك لأن السلطة التى شكلت هذه اللجنة تستطيع التأثير فى أعمالها.

وقد اختلف الفقه حول أفضلية أحد الأسلوبين عن الآخر. وتفرق بخصوص ذلك إلى آراء شتى: **فذهب الرأى الأول** إلى عدم التفرقة بين وضع مشروع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية أو بواسطة لجنة حكومية، أو حتى حاكم فرد. مادام أن هذا المشروع يعرض على الشعب فى الاستفتاء الشعبى[٢٨].

واضح أن هذا الرأى يعلى من قيمة الاستفتاء الشعبى كوسيلة لتأسيس الدستور. ويعتبره أسلوبا مختلفا ومتميزاً عن الطرائق الأخرى، وهو يضمن بذاته ديمقراطية الدستور المقترح. ومن ثم فإنه فى حالة اعتماد هذا الأسلوب لا يلزم أن يكون مشروع الدستور من إعداد جمعية تأسيسية منتخبة. فكثيرا ما يوضع الدستور بواسطة لجنة حكومية (أى هيئة منتخبة من الشعب)، ومثال ذلك دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ فى مصر، ودستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ فى فرنسا، كما يذهب أنصار هذا الرأى إلى أنه حتى مع وجود جمعية تأسيسية منتخبة - فإن الدستور يكون من صنع الشعب، ومهمة هذه الجمعية لا تتعدى إعداد مشروع الدستور المقترح.

أما الرأى الثانى: فقد كان رأيا وحيدا فى الفقه المصرى إذ يرى صاحبه أنه لا يجوز الجمع بين طريقة الاستفتاء الشعبى وطريقة الجمعية التأسيسية فى إصدار الدستور وذلك بدعوى تعارض كل منهما: ففى حين تعتبر طريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة تطبيقا لفكرة النظام النيابى فإن طريقة الاستفتاء الدستورى التأسيسى تعتبر تطبيقا لفكرة الديمقراطية المباشرة[٢٩]. وهو رأى مهجور، وذلك لأنه لا يتفق مع المنطق القانونى أو التطبيق العملى - فليس ثمة ما يمنع من المزج بين الديمقراطية المباشرة وبين الديمقراطية النيابية، وذلك بغية الوصول إلى تطبيق قريب لمعنى الديمقراطية التى تعنى حكم الشعب نفسه بنفسه. وهذا هو الأساس القانونى لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة. ثم أننا فى العمل نرى كثيرا من الدساتير قد مزجت - فى طريقة تأسيسها - بين طريقتى الاستفتاء والجمعية التأسيسية، مثل دستور الجمهورية الرابعة فى فرنسا.

الرأى الثالث: ويرى أنصار هذا الرأى ضرورة أن يكون إعداد مشروع الدستور قبل طرحه على الاستفتاء الشعبى - من قبل جمعية تأسيسية منتخبة. فالاستفتاء الشعبى - عند هذا الرأى - يعتبر ذا دور مكمل لأسلوب الجمعية التأسيسية، ويرى أنصار هذا الرأى أن إعداد الدستور بواسطة لجنة حكومية أو بواسطة حاكم فرد يغير من طبيعة الاستفتاء الشعبى، ويحيله إلى استفتاء سياسى أو استفتاء شخصى يبتغى إضفاء صفة من الشرعية على برنامج حاكم فرد(٣٠).

والحقيقة أننا نرجح هذا الرأى عن سابقيه نظرا لما يتميز به من حرص على أن يصدر الدستور - وهو القانون الأعلى فى المجتمع - مكفولا بضمانات حقيقية وقوية، تبعد عنه شبح الاستبداد، ولا سيما أن أدوات الاستبداد فى العصر الحديث أصبحت تتمثل فى ذات أدوات الحريات والديمقراطية وتتقمص أشكال مجالس نيابية واستفتاءات وانتخابات.

ومن ناحية أخرى، نرى أن هذا الرأى يتسق بدوره مع فكرة الاستفتاء الشعبى كرافد من روافد الديمقراطية شبه المباشرة - والتى تقتضى مزجا بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية.

ومن ناحية ثالثة، فإن التطبيقات العملية تثبت بما لا يدع مجالا للشك - أن الدساتير التى صدرت من قبل الحاكم كانت دساتير تنقصها الديمقراطية، وأنها فى مبناها قد فصلت على هوى الحاكم تفصيلا، وأصبحت - رغم الاستفتاء الشعبى - أدوات قهر تقهر إرادة الشعب.

ثم أن المذهب الذى يرى أن الدستور يكون من صنع الشعب - عند الأخذ بطريقة الاستفتاء الشعبى - يعتبر مخالفا للواقع، إذ أن الشعب لا يستطيع أن يغير من قواعد الدستور، ولكنه يوافق عليه أو لا يوافق عليه، ويسبق هذه العملية عملية إعداد مشروع الدستور، والذى يجدر - تطبيقا للمبدأ الديمقراطى - أن تكون بين يدى نواب منتخبين من قبل الشعب.

الفرع الثالث

طرق وضع الدساتير فى مصر

يمثل دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر بداية حقيقية للنظام الدستورى المصرى[٣١]. وقد استمر تطبيقه حتى قامت ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ وأعلنت سقوطه فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ لتبدأ مصر حقبة جديدة فى ظل ما يمكن أن نسميه «بالدساتير الثورية» والتى كان آخرها دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ والذى مازال مطبقا للآن.

وعلى ذلك سوف نبين الطريقة التى وضع بها دستور سنة ١٩٢٣. ثم بعد ذلك نبين طرق وضع الدساتير الثورية فى الفترة من ١٩٥٢ حتى صدور الدستور الحالى.

أولا - أسلوب دستور سنة ١٩٢٣:

تتمثل أهمية دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر، فى أنه من ناحية أولى: أول دستور مصرى ينشئ نظاما ملكيا نيابيا على نسق المبادئ الدستورية الحديثة. فقد جعل هذا الدستور الأمة مصدر السلطات (م ٢٣). كما أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات إذ قرر حق السلطة التنفيذية فى حل البرلمان (م٣٨). وقرر من ناحية أخرى مسئولية الوزارة أمام البرلمان. (م ٦١). كما اهتم هذا الدستور ولأول مرة بموضوع الحقوق الفردية والحريات العامة[٣٢].

كما تتبدى أهمية هذا الدستور من ناحية ثانية فى أنه كان ثمرة كفاح عظيم للشعب المصرى فى مرحلة دقيقة وحاسمة من تاريخه السياسى.

وعلى ذلك فإنه ليس بمستغرب أن يختلف الفقه على تكييف الطريقة التى وضع بها . فعلى الرغم من أن شكل الإصدار يوحى بان هذا الدستور صدر فى شكل منحة من الملك. إلا أن جانباً آخر من الفقه المصرى رأى خلاف ذلك.

١- الرأى الأول - الدستور وضع بطريق المنحة:

يرى جمهور الفقه المصرى[٣٣] أن هذا الدستور، قد وضع بأسلوب المنحة،

فالملك قد تنازل بمحض إرادته عن هذا الدستور لصالح الشعب. ويؤيد ذلك أن الدستور كان من صنع لجنة حكومية، وكانت تسمى لجنة الثلاثين»[٣٤]. كما أن ديباجة هذا الدستور تقطع بصدوره عن طريق المنحة، إذ جاء فيها ما يلى «... نحن ملك مصر ... بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا، وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائما لأمتنا بكل ما فى وسعنا، ونتوخى أن نسلك بها السبل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها بما تتمتع به الأمم المتمدينة .. أمرنا بما هو آت ...».

وقد انتقد هذا الرأى من جانب من الفقه المصرى وذلك على سند من القول بأن إرادة ولى الأمر لم تكن العامل الأساسى فى صدور هذا الدستور، بل أنه كان ثمرة لثورة هائلة واضطرابات مستمرة قام بها الشعب مطالباً بحقوقه وحرياته بل أن الواقع يثبت أن هذا الدستور لم يكن ثمرة لنزاع بين الملك والأمة. وإنما كان النزاع والثورة على الحماية البريطانية[٣٥].

وفى الحقيقة هذا النقد لا يسلم به الفقه وذلك لأنه يتجاوز مشكلة إصدار الدستور والشكل الذى تم به إلى البحث فى مسألة الظروف الواقعية التى أدت إلى إصدار هذا الدستور. فالدستور وإن صدر فى شكل منحة من الحاكم إلا أن ذلك لا ينفى أنه كان نتيجة ثورة ومطالبة شعبية بالحقوق والحريات .

ومن ناحية أخرى ذهب البعض إلى أنه يصعب التسليم بصدور الدستور فى شكل منحة وذلك لأنه نص على أن الأمة مصدر السلطات. وهذا يتناقض مع منطق المنحة التى تجعل السلطة التأسيسية حقا للملك دون الشعب. وهذا النقد أيضا مردود. من أن البحث فى كيفية نشأة الدستور أمر لا يمتد بحال إلى نصوصه[٣٦] .

٢- الرأى الثانى:

ذهب جانب من الفقه وبعض رجال السياسة - حين ذاك - إلى أن دستور ١٩٢٣ قد صدر بطريق التعاقد بين الملك والأمة. ويرون أن الطابع التعاقدى لهذا الدستور يتضح من القسم المتبادل بين الملك وأعضاء البرلمان على احترام

الدستور وذلك عند افتتاح أول دورة برلمانية بعد صدوره. كما أن هذا الدستور نص على مبدأ سيادة الأمة وجعلها مصدر السلطات.

وهذا الرأى مردود من أوجه عدة. فمن وجه أول: لا يصح استناده على القسم المتبادل بين الملك والبرلمان لأن ذلك أمر لاحق على وضع الدستور وليس هناك أدنى صلة بين هذا الأمر وذاك.

ومن وجه ثانى: فكرة العقد تفترض وجود قبول للأمة لهذا الدستور، كما يفترض قبل ذلك اختيار الأمة لمن يمثلها لكى يحضر مجلس العقد ويناقش شروطه ويوقعه نيابة عنها. وهذا وذاك لم يحدث على الإطلاق. بل إن حزب الوفد وهو الذى كان يمثل الأغلبية الشعبية آنذاك قاطع اجتماعات لجنة وضع الدستور ورفض الاشتراك فيها بل أنه أسماهما «لجنة الأشقياء». وكان يرى ضرورة انتخاب جمعية تأسيسية تقوم بوضع الدستور.

ومن وجه ثالث: فإن نص الدستور على مبدأ سيادة الأمة لا يؤدى إلى تغيير فى تكييفه القانونى وتحديد طريقة إصداره.

٣- الرأى الثالث - الدستور وضع بطريقة خاصة:

اتجه البعض إلى التسليم بأن هذا الدستور قد وضع بأسلوب خاص وهذا الأسلوب لا يمكن أن يندرج تحت أى من الأساليب المعروفة فى وضع الدساتير.

فالدستور المصرى من حيث الشكل جرى إصداره فى شكل منحة تدل عليها مقدمته إلا أنه من حيث الواقع يمثل استرداداً لحقوق الشعب المعترف بها منذ دستور سنة ١٨٨٢[٣٧].

- ما نأخذ به فى تكييف دستور سنة ١٩٢٣ :

فى الحقيقة، يعكس الخلاف الفقهى فى تحديد طريقة وضع دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر مدى الأهمية والمكانة الراقية التى تبوأها هذا الدستور فى نفوس الشعب وعلماء القانون الدستورى فيه. حيث أن هذا الدستور كان نسيجا فريدا فى التاريخ الدستورى المصرى. وكان يقيم نظاما نيابيا برلمانيا منضبطا.

كما كان ينص على الحقوق والحريات العامة بصورة غير مسبوقة فى هذا التاريخ. وذلك على الرغم من أن هذا الدستور لم يجد - للأسف - البيئة السليمة لتطبيقه تطبيقا سليما حتى تؤتى ثماره فى تنمية المؤسسات السياسية والدستورية فى الدولة. ونحن ننضم إلى الرأى الغالب فى الفقه المصرى فى تكييف هذا الدستور بأنه منحة، لأن ذلك هو ما يتسق والمبادئ القانونية السليمة. ثم إن مقدمة الدستور قاطعة فى تحديد هذا الوصف وهو أمر نراه كافيا وحده لاعتبار هذا الدستور صادرا فى شكل منحة من الملك.

أما الاعتبارات الأخرى التى قالت بها الآراء المخالفة، فإنا نراها فى مجملها ليست نصا فى الموضوع فتحديد أسلوب إصدار دستور بعينه لا يتصل به من قريب أو بعيد البحث فى نصوصه الداخلية . أو البحث فى الأحداث التى أدت إليه. وإنما يستند إلى الأداة القانونية التى أظهرت هذا الدستور إلى حيز الوجود القانونى. وهى هنا فى دستور ١٩٢٣ إرادة الملك كما تطالعنا ديباجته.

ثانيا - طريقة وضع الدساتير الثورية:

بصدور الإعلان الدستورى فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ سقط دستور ١٩٢٣(٣٨). وشرعت حكومة الثورة فى وضع دستور للبلاد يخلف الدستور السابق. وكان أول دستور يصدر فى هذه الحقبة هو دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ ثم ما لبث أن صدر ما يعرف بدستور الوحدة وسمى بالدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة وصدر بقرار جمهورى فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ وذلك فى أعقاب الوحدة بين مصر وسوريا. ثم صدر الدستور المؤقت فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ بموجب قرار جمهورى. وبعد ذلك صدر الدستور الحالى فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١.

على أنه قبل بحث الطريقة التى وضع بها كل دستور من هذه الدساتير، يجدر بنا أن نشير إلى ملاحظتين:

الملاحظة الأولى: أنه على إثر سقوط دستور سنة ١٩٢٣ آلت السلطات كلها إلى القائمين على الثورة وهم بطبيعة الحال من رجال الجيش. وصدر الإعلان الدستورى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ لكى يؤكد وضع هذه السلطات

فى يد مجلس الوزراء ومجلس قيادة الثورة. وكان هذا الإعلان شديد الإيجاز إذا احتوى على إحدى عشرة مادة جاءت جميعها غاية فى العمومية. وتنأى فى تنظيمها عن التقييد والتحديد. وحدد هذا الإعلان الفترة الانتقالية بثلاث سنوات تنتهى فى ١٦ يناير ١٩٥٦. وهو تاريخ صدور ما يمكن اعتباره أول دساتير هذه الحقبة.

الملاحظة الثانية: أنه قد أعقب دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ صدور دستور مؤقت فى ٥ مارس ١٩٥٨، فى أعقاب الوحدة بين مصر وسوريا. وبعد ذلك صدر دستور مؤقت أيضا فى مارس سنة ١٩٦٤، والدستور المؤقت لا يجدى البحث فى طريقة وضعه، إذ أن هذا الدستور دائما يفرض بإرادة السلطة الحاكمة وحدها، «... فالدستور المؤقت لا يوضع بطريقة من الطرق التى توضع بها الدساتير الدائمة، مثل طريقة الجمعية التأسيسية أو طريقة الاستفتاء الشعبى، وإنما يوضع الدستور المؤقت بمقتضى قرار أو إعلان من قائد الثورة أو قادة الثورة إن تعددوا ...»[٣٩].

ومن ثم سوف يقتصر بحثنا فى أسلوب وضع الدساتير فى هذه الفترة فى تحديد أسلوب وضع دستور ١٦ يناير ١٩٥٦. ودستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ وذلك على الوجه التالى :

١- طريقة وضع دستور يناير ١٩٥٦:

صدر إعلان من القائد العام للقوات المسلحة المصرية وقائد الثورة، فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ أعلن فيه سقوط دستور ١٩٢٣، ونص هذا الإعلان على تشكيل لجنة تقوم بوضع دستور جديد يقره الشعب، ويكون منزها عن عيوب الدستور البائد . وثار خلاف فى الفقه المصرى بين فقهاء القانون العام حول الطريقة المفضلة لوضع دستور جديد على أثر هذا الإعلان الدستورى.

على أنه قد تغلبت وجهة النظر المعارضة لطريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة وصدر مرسوم بقانون فى ١٣ يناير ١٩٥٣ بتأليف لجنة لوضع

مشروع الدستور[٤٠]. وتكونت هذه اللجنة من خمسين عضوا اختارتهم الحكومة لتمثيل كافة الاتجاهات فى الدولة، وانقسمت هذه اللجنة إلى عدة لجان فرعية، واستمرت تعمل مدة عامين كاملين إلى أن أعدت مشروعها وأحيل إلى رئيس مجلس الوزراء فى ١٧ يناير ١٩٥٥.

على أن حكومة الثورة رأت أن مشروع الدستور لم يكن ليحقق أهداف الثورة ولم يكن من المرونة بحيث يتمشى مع روح الفترة الثورية التى تعيشها البلاد[٤١] وتم رفض مشروع الدستور الذى أعدته لجنة الخمسين كما كانت تسمى - وقام رئيس الجمهورية الرئيس الراحل جمال عبد الناصر بإسناد مهمة إعداد مشروع الدستور إلى مكتبه الفنى. وتم إعداد مشروع الدستور فعلا وتم عرضه على مجلس قيادة الثورة ثم على مجلس الوزراء الذى ناقشه على ثلاث جلسات فى العاشر والحادى عشر والثانى عشر من يناير ١٩٥٦، ورغم إصداره فى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦، فقد استمر العمل بالإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ حتى تم إجراء الاستفتاء الشعبى على الدستور الجديد بتاريخ ٢٣ يونيه ١٩٥٦. وكان ذلك تطبيقا للنص الذى ورد فى المشروع فى المادة ١٩٣ منه. «ويجرى الاستفتاء على الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيه سنة ١٩٥٦». وتنص المادة ١٩٦ على أن يعمل بهذا الدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء وتم الاستفتاء فى اليوم المحدد ووافق عليه الشعب بأغلبية كاسحة وهى ٩٩,٦٤٪ وكان هذا الدستور أول دستور مصرى يصدر بطريقة الاستفتاء الشعبى ثم أصبحت سُنة متبعة فى إصدار دساتير الجمهورية المصرية وكان أخرها دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١.

وثمة ملاحظات نستطيع أن نرصدها على طريقة إعداد وإصدار هذا الدستور باعتباره أول دستور تصدره الثورة.

الملاحظة الأولى: أن هذا الدستور مثل أول وثيقة دستورية توضع فى مصر بطريق الاستفتاء الشعبى. وهى طريقة كما سبق وبينا تمثل نهاية التطور الديمقراطى فى مسألة وضع الدساتير كما يؤكد على ذلك الفقه الدستورى.

إلا أننا نستطيع أن نقول أن هذا الاستفتاء الذى صدر به دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ لم يكن فى حقيقته إلا استفتاء سياسيا بعيدا كل البعد عن الديمقراطية. وهو ما يسمى فى فرنسا plébiscite فالاستفتاء على هذا الدستور تم مع الاستفتاء الشخصى على تولية الرئيس جمال عبد الناصر رئيسا للجمهورية فى بطاقة واحدة. ومن ثم كان هذا الدستور فى حقيقته برنامج سياسى للرئيس. ويعزز ذلك أن هذا الدستور وضع بواسطة المكتب الفنى لرئيس الجمهورية.

والملاحظة الثانية: أن طريقة عمل الدستور ومناقشته قد تمت بطريقة غير ديمقراطية بالمرة. فقد عهد بعمل الدستور إلى المكتب الفنى لرئيس الجمهورية كما سبق أن قلنا. وكان الأحرى أن تشكل له لجنة متخصصة على أقل تقدير. وبعد ذلك قام مجلس الوزراء بمناقشته فى ثلاث جلسات فقط فى ثلاثة أيام.

الملاحظة الثالثة: أن نتيجة الاستفتاء على هذا الدستور لم تكن بحال معقولة ولا مقبولة حيث أن هذه النتائج ونسب التصويت - من فرط شذوذها- لا يمكن لنا بحال أن نصدقها فهى تتعارض وطبائع الأشياء.

فمن ناحية أولى: أنه لم يحدث فى التاريخ الإنسانى إجماع البشر فى أى مكان على شيء واحد بهذه النسبة المذهلة. حتى وجود الله ذاته لم يحظ بهذا الإجماع.

ومن ناحية ثانية: فإنه إذا فرض وحضر الناخبون المقيد أسماؤهم فى الجداول الانتخابية - والذين لا يحول دون حضورهم استحالة مادية معينة فإن استبعاد المتوفين والمسافرين لا يمكن أن يحقق مثل هذه النسبة .

ومما يؤسف له أن هذه البدعة، قد أصبحت سُنة متبعة فى نظامنا الدستورى والسياسى، وأصبحت الموافقات الشعبية سواء فى الانتخاب أو الاستفتاء تتم بصورة إجماعية لصالح الحكومة وحزبها. وهو أمر يؤدى إلى عقم النظام السياسى والدستورى فى الدولة.

٢- طريقة وضع دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١:

أعلن رئيس الجمهورية الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة فى

٢٣ مارس ١٩٦٤ ليعمل به ابتداء من يوم الأربعاء الموافق الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤. وذلك حتى يتم مجلس الأمة الذى بدأ عمله فى صبيحة يوم الخميس الموافق السادس والعشرين من مارس سنة ١٩٦٤ - عمله بوضع مشروع دستور (دائم) للجمهورية العربية المتحدة . وطرح مشروع هذا الدستور على الشعب للاستفتاء فيه[٤٢]. وبات واضحا من هذا الإعلان أن مجلس الأمة هو الذى سيقوم بوضع مشروع الدستور ثم بعد ذلك يتم عرضه على الشعب لاستفتائه بشأن هذا المشروع فإن وافق عليه أصبح دستورا نافذا.

وعلى أثر ذلك تشكلت اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع الدستور، وبدأت عملها - فى الثانى من شهر يونيه سنة ١٩٦٦ - بدراسة عيوب الدستور المؤقت ومراجعة مبادئ الميثاق الوطنى، وقامت بإعداد البحوث والدراسات المقارنة فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية فى دساتير العالم. ثم قامت اللجنة بعمل جلسات استماع على مختلف المستويات - بداية من ١١ فبراير ١٩٦٧ حتى نهاية شهر مايو ١٩٦٧، وانتهت هذه اللجنة بالفعل من تحرير مسودة مشروع الدستور فى نهاية شهر مايو ١٩٦٧.

غير أن ظروف العدوان التى حدثت فى ٥ يونيه ١٩٦٧ قد حالت دون إتمام هذا العمل فلم يتمكن مجلس الأمة من إقرار مشروع الدستور. وتعلق الأمر كله بعد ذلك بإزالة آثار العدوان. الذى حدث على مصر والوطن العربى. وبعد تولى الرئيس السادات مقاليد الحكم فى الدولة أسرع فى إصدار الدستور، وأبلغ رغبته هذه إلى مجلس الشعب فى ٢٠ مايو ١٩٧١. وطلب الرئيس السادات أن يتضمن الدستور المقترح الأحكام الآتية:

١- أن يكون الدستور الجديد مستمدا من ترابنا، وأن يؤكد الانتماء المصرى إلى الأمة العربية.

٢- وأن ينص الدستور على حماية كل المكتسبات الاشتراكية، وتدعيمها وخلق الظروف الملائمة لتوسيع نطاقها بما فى ذلك النسبة المقررة فى

الميثاق للفلاحين والعمال فى مجلس الشعب، وفى المجالس الشعبية المنتخبة على مختلف المستويات.

٣- تحديد الصلة الوثيقة بين الحرية الاجتماعية والحرية السياسية.

٤- يجب أن يؤكد الدستور أن الشرعية الاشتراكية هى أساس كل العلاقات فى المجتمع وفى الدولة، وأن الدولة تخضع للقانون كما يخضع له الفرد.

٥- ويجب ألا يكون هناك قرار أو إجراء - مهما كانت السلطة المصدرة له - بمنأى عن رقابة القضاء. وأن القانون يكفل الحق لكل واحد أن يلجأ للقضاء.

٦- أن يكفل الدستور لمجلس الشعب كل الضمانات بما فيها عدم حله خلال مدته الدستورية إلا فى حالة الضرورة، ولا يحل المجلس إلا باستفتاء شعبى فى حالة الضرورة.

٧- أن ترتبط السلطة بالمسئولية وأن تحدد المسئولية تحديدا واضحا وصريحا.

٨- تحديد مدى زمنى لتولى الوظائف السياسية والتنفيذية .

٩- تأكيد دور القطاع العام والقطاع التعاونى وكل الضمانات للقطاع الخاص - للمشاركة فى إطار الخطة، وتقرير الحماية والضمان لهم.

وعلى أثر تلقى مجلس الشعب رسالة رئيس الجمهورية عقد جلسة بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٧١ عرض فيها رئيس المجلس على أعضائه - موضوع وضع دستور للبلاد - وتم تشكيل لجنة تحضيرية من ثمانين عضوا من أعضاء المجلس، وكفل المجلس لهذه اللجنة حق الاستعانة بمن تشاء من أهل الفكر والرأى فى المجتمع بجميع فئاته، وكذلك بعلماء الدين، وأهل الخبرة فى المجالات التى تتصل بموضوع وضع الدستور.

وتفرعت هذه اللجنة إلى لجان أربع، اختصت اللجنة الأولى بدراسة

المقومات الأساسية للمجتمع والحريات والأخلاق، أما اللجنة الثانية: فتختص بدراسة نظام الحكم. وكانت دراسة نظم الإدارة المحلية والقوانين الأساسية من اختصاص اللجنة الثالثة. وأخيرا اللجنة الرابعة: وتختص بتلقى مقترحات الجماهير وعمل موجز لها وتبويبها وتوزيعها على اللجان الثلاثة السابقة كل فيما يخصه. ولقد تفرعت هذه اللجان إلى لجان فرعية كثيرة، وذلك لكى يسهل عليها القيام بكافة المهام المنوطة بكل لجنة.

على أنه فى ١٤ يوليه ١٩٧١ اجتمعت اللجنة التحضيرية بكامل هيئتها، وراجعت مشروعها النهائى عن الدستور - والذى تضمن المبادئ الأساسية للدستور المقترح - وأعدت عنه تقريرا تقدمت به إلى مجلس الشعب بتاريخ ٢٦ يوليه ١٩٧١، وتمت مناقشة المشروع فى مجلس الشعب وتم إقرار كثير من المبادئ التى ضمنتها اللجنة مشروعها، وبعد ذلك أحيل الأمر كله إلى لجنة سميت آنذاك «لجنة الصياغة» لكى تتولى صياغة نصوص الدستور على ضوء المبادئ الدستورية التى أعدتها اللجنة التحضيرية.

وفى الثامن من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١، تم عرض مشروع الدستور على اللجنة المركزية فوافقت على المشروع، ثم عرض المشروع بعد ذلك على الشعب - مع وثيقة إعلان الدستور. وذلك للاستفتاء فيه يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١، وقد وافق الشعب على المشروع، وأصدره رئيس الجمهورية فى نفس اليوم لكى يعمل به من ذات التاريخ.

المطلب الثانى

القوانين الأساسية كمصدر تشريعى للقانون الدستورى

يقتضى الأخذ بالمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى - وهو ما يناصره الرأى الراجح فى الفقه المصرى، والفرنسى - اعتبار القانون العادى الصادر عن السلطة التشريعية مصدرا للقواعد الدستورية.

ذلـك أن المعـيار الموضـوعى، يـرى أن القاعـدة القانونـية تكـون قاعـدة دستورية بحسب طبيعتها وجوهرها دون نظر إلى الجهة التى أصدرت هذه القاعدة. وهل هى السلطة التأسيسية أم السلطة التشريعية؟ وكذلك دون النظر إلى الإجراءات المتبعة فى إنشاء وتعديل هذه القاعدة. وذلك على خلاف المعيار الشكلى فى تعريف النصوص الدستورية. وقد سبق بيان ذلك تفصيلا.

ويطلق أنصار المعيار الموضوعى على القانون العادى الذى يمثل مصدرا تشريعيا للقانون الدستورى اصطلاح القوانين الأساسية lois Organiques(٤٣).

أولا - مفهوم القوانين الأساسية:

وتعرف القوانين الأساسية، بأنها قواعد قانونية عادية صادرة عن المشرع العادى «السلطة التشريعية» وتنظم مسائل دستورية بطبيعتها أو فى جوهرها.

وتعتبر هذه القوانين مصدرا للنظام الدستورى فى الدولة متى كانت تتعلق بتنظيم الحكم من الناحية السياسية. «فوثيقة الدستور - مع التسليم بأهميتها بوصفها المصدر - الأول للقواعد الدستورية فى بلاد الدساتير المكتوبة - فإنها ليست المصدر الوحيد للقواعد الدستورية المكتوبة، وإنما يوجد إلى جوارها قواعد دستورية تتضمنها نصوص بعض القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، فهذه القوانين تعالج مسائل تعتبر دستورية بطبيعتها أو فى جوهرها»(٤٤).

ثانيا - أمثلة للقوانين الأساسية:

يقسم الرأى الراجح فى الفقه القوانين الأساسية إلى قوانين تصدر بناء على تكليف الدستور. وقوانين تصدر بمبادرة من السلطة التشريعية(٤٥).

فالقوانين التى تصدر بتكليف من الدستور . تعنى أن الدستور ينص على المبدأ العام بخصوص موضوع معين ثم يحيل الأمر إلى السلطة التشريعية لتنظيمه.

ومن ذلك مثلا ما ينص عليه الدستور المصرى فى المادة ٦٢ منه على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون» ومن ثم فإن قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية يعتبر قانونا أساسيا

مكملا للدستور. وكذلك نص الدستور فى المادة ١٧٦ منه على أن «ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصانتهم» .

وفى النظام الفرنسى نجد القوانين الأساسية أكثر تميزا إذ تمثل مرتبة أعلى من التشريعات العادية فالمشرع الدستورى الفرنسى فى دستور ١٩٥٨ نص فى المادة ٤٦ منه على أن القوانين التى يعطيها الدستور صفة القوانين الأساسية يتم التصويت عليها وتعديلها كما يلى:

- لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه فى المجلس الذى قدم إليه أولا إلا بعد مضى ١٥ يوما من إيداعه.

- تطبق فى هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها فى المادة ٤٥. وفى حالة عدم اتفاق المجلسين، فيجب أن توافق عليه الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة لأعضائها. وتطبق نفس الإجراءات على القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ ولا يجوز إصدار هذه القوانين إلا بعد عرضها على المجلس الدستورى ليرى مدى مطابقتها للدستور[٤٦].

ومن القوانين الأساسية التى نص عليها الدستور الفرنسى وتخضع لهذه الإجراءات ما نصت عليه المادة ٢٥ من هذا الدستور وتتعلق بتحديد مدة المجلسين النيابيين وعدد أعضائهما ومكافآتهم وشروط الترشيح وموانعه. وكذلك ما نصت عليه المادة ٦٣ من الدستور الفرنسى بشأن إصدار قانون أساسى لتنظيم المجلس الدستورى.

ويضرب الفقه مثلا آخر للقوانين الأساسية التى تعتبر مصدراً للقواعد الدستورية المكتوبة ما نص عليه الدستور الكويتى الصادر فى سنة ١٩٦٢ فى مادته الرابعة من أن «.. ينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر فى خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة الدستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور ..» كما نصت

المادة ٩٥ من الدستور على أن «يحدد القانون المشار إليه فى المادة الرابعة الشروط اللازمة لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية ..».

أما عن القوانين الأساسية التى يصدرها المشرع من تلقاء نفسه فهى تلك القوانين التى تنظم مسائل تعتبر دستورية بطبيعتها ويضرب الفقه لذلك مثلا بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ والذى ينظم الأحزاب فى مصر. ومن ذلك أيضا فى فرنسا قانون انتخاب الجمعية الوطنية الصادر فى سنة ١٨٧٥[٤٧].

ثالثا - مرتبة القوانين الأساسية :

فى تحديد مرتبة القوانين الأساسية يفرق الفقه بين حالتين :

الأولى: وجود دستور مرن، يعنى أنه لا يختلف فى طريقة وضعه أو تعديله عن القوانين العادية فلا يستلزم إجراءات خاصة فى تعديله، فالبرلمان كما يعدل التشريع العادى يعدل التشريع الدستورى وبذات الإجراءات. كما قد يكون هذا الدستور دستورا عرفيا - كالدستور البريطانى - ومن ثم فقيام هذه التشريعات التى تنظم موضوعات دستورية أمر وارد.

ففى هذا النظام وذاك لا توجد فكرة جمود الدستور أو تدرج القواعد القانونية. فلا يجدى والحال كذلك التفرقة بين قانون دستورى وبين آخر أساسى أو عادى. فالكل سواء وفى مرتبة واحدة.

أما الثانية: وجود دستور جامد. فهنا تتمتع الوثيقة الدستورية بنوع معين من الجمود. فالوثيقة الدستورية تصدر بإجراءات خاصة، كما أنها تعدل أيضا بإجراءات خاصة. ومن ثم فهى تسمو على غيرها من التشريعات الأخرى فى الدولة. هنا يكون لنا أن نتساءل عن مرتبة القوانين الأساسية ؟ يجيب الفقه بأنها تأتى فى مرتبة أقل من الدستور وذلك رغم أنها تكمله وتنظم موضوعات دستورية كما سبق القول.

ولكن هل تتميز القوانين الأساسية عن القوانين العادية؟ يجيب الفقه بأن ذلك إنما يكون إذا ما جعل لها الدستور مرتبة متميزة عن القوانين العادية. ومن ذلك

ما ذهب إليه الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٩٥٨. أما إذا ضن عليها الدستور بهذه المكانة المتميزة فإنها تصبح والقوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية سواء بسواء، وهو الرأى السائد فى الفقه المصرى .

رابعا - موقفنا من فكرة القوانين الأساسية كمصدر تشريعى للقواعد الدستورية:

فى الحقيقة، نحن نفرق بين وجود القوانين الأساسية فى ظل دستور مرن أو عرفى ووجودها فى ظل دستور مكتوب جامد.

ففى الحالة الأولى. فى ظل دستور مرن أو عرفى، فإن تحديد القواعد الدستورية يتم عن طريق المعيار الموضوعى وفى ذلك فنحن نتفق تماما مع الرأى الراجح فى الفقه المصرى والفرنسى. ومن ثم فلا يكون ثمة تدرج فى القواعد القانونية الحاكمة فى الدولة لا فرق فى ذلك بين قواعد دستورية أو قانونية عادية.

أما فى الحالة الثانية: والتى يكون فى الدولة دستور مكتوب وجامد يتطلب فى إصداره وتعديله إجراءات تختلف عن تلك التى تصدر بها القوانين التشريعية سواء أكانت أساسية أو عادية.

فى هذه الحالة يصعب التسليم لدينا بالرأى السائد فى الفقه والذى مؤداه اعتبار التشريعات الأساسية مصدرا للقواعد الدستورية. على سند من القول بأنها تنظم مسائل دستورية بطبيعتها. وذلك لصعوبة تحديدها. ولنا أن نتساءل عن الأثر المترتب على اعتبار القوانين الأساسية مصدراً للقواعد الدستورية فى ظل دستور مكتوب وجامد؟ هل تلحق هذه القوانين بالدستور وتأخذ حكمه سواء من حيث تعديله أو من حيث إصداره. إن كان الأمر كذلك فنحن أمام جزء من الوثيقة الدستورية المكتوبة وإن كان منفصلا عنها وهو أمر جائز ومشروع.

ونستطيع أن نمثل لذلك بالمثال الذى ينتظمه الدستور الكويتى الصادر فى سنة ١٩٦٢. فالمادة الرابعة من هذا القانون عندما أحالت أمر تنظيم سائر

الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة إلى قانون خاص يصدر فى خلال سنة حددت فى ذات النص طبيعة هذا القانون حين قالت «.. تكون له صفة الدستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور» ومن ثم فنحن أمام قانون دستورى يلحق بالوثيقة الدستورية ويأخذ حكمها ومن ثم لا يمكن فى نظرنا أن يكون قانونا أساسياً. أما إن كانت هذه القوانين لا تأخذ مرتبة النصوص الدستورية، ولا تلحقها أحكامها عند الإصدار أو التعديل. أو ترتب عند مخالفتها جواز الدفع بعدم الدستورية. فإن اعتبارها - والحال كذلك - مصدرا للنصوص الدستورية المكتوبة أمر لا يستقيم. فهذه القوانين إما أن يحدد لها الدستور المكتوب مكانة معينة فى السلم القانونى فى الدولة كما هو الحال فى فرنسا ويكون لها مرتبة مميزة عن التشريعات العادية ولكنها تصبح دون الدستور ومن ثم تتقيد بأحكامه. ولا تكون مصدرا له بحال. أو لا يحدد لها الدستور هذه المكانة كما هو الحال فى النظام المصرى ومن ثم فإنها لا تخرج عن كونها قوانين عادية ولا تمثل مصدرا للنظام الدستورى فى الدولة.

المبحث الثانى

العرف ودوره فى النظام الدستورى

العرف La coutume بصفة عامة هو اعتياد الناس على سلوك معين وشعورهم بإلزامه وبضرورة مجازاة من يخالفه. والعرف بهذا المعنى يمثل أقدم مصدر للقاعدة القانونية عرفها المجتمع الإنسانى، فهو مصدر تلقائى مظهرى بطئ ينبع من مشاكل الناس وما يحيط بها من واقع(٤٨).

وإذا كان العرف بهذا المعنى يمثل المصدر الرئيسى للقانون فى المجتمعات البدائية حيث أنه بمفهومه وآليات تكوينه كان يتسق مع الحياة فى هذه المجتمعات. فإن ظروف المجتمع الحديث وما طرأ عليه من تطور أدى إلى سيادة التشريع المدون وتراجع العرف وأصبحت مكانته - بالقياس لما كانت - ضئيلة للغاية. فهو فى ظل التشريع المكتوب ينهض بدور المفسر أو المكمل أو المعاون لهذا التشريع فى تنظيم العلاقات فى المجتمع.

وإذا انتقلنا من التعميم إلى التخصيص لسلمنا بدور العرف فى النظام الدستورى. وذلك لأن الوثيقة الدستورية دائما تأتى بنصوص عامة ومبادئ أساسية دون أن تخوض فى تفصيلات دقيقة. كما أن هذه الوثيقة إنما تطبق فى واقع سياسى متحرك ومن ثم فهى بذاتها تحتاج إلى عرف يفسرها أن انتابها غموض . أو يكملها إن كان بها نقص. «فلا يمكن مثلا حين نطالع نصوص دستور الاتحاد الأمريكى الصادر فى سنة ١٧٨٧، أن تستخلص صورة كاملة وحقيقية لمركز رئيس الجمهورية وعلاقته بالكونجرس تطابق ما عليه حقيقة الحياة السياسية للولايات المتحدة الأمريكية الآن فقد أدخل العمل على هذه النصوص كثيراً من التعديلات، التى وإن لم تدون فى نصوص مكتوبة فإنها تهيمن لا شك على التنظيم الدستورى القائم ..»[٤٩].

وإذا سلمنا بوجود دور محدد للعرف الدستورى، فيجب أن نحدد ماهية هذا العرف وكيفية تكوينه ثم التمييز بين العرف الدستورى والدستور العرفى وبعد ذلك نحدد أنواع العرف الدستورى التى يمكن تصور وجودها فى ظل دستور مكتوب. وأخيراً نحدد القيمة القانونية للعرف الدستورى.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على الوجه التالى:

المطلب الأول : مفهوم العرف الدستورى.

المطلب الثانى : أنواع العرف الدستورى

المطلب الثالث : القيمة القانونية للعرف الدستورى

المطلب الأول

مفهوم العرف الدستورى

لتحديد مفهوم العرف الدستورى la coutume constitutionnelle ينبغى من وجه أول تعريفه وتحديد أركانه . ومن وجه آخر تقييمه[٥٠] .

الفرع الأول

تعريف العرف

ينشأ العرف الدستورى من اعتياد سلطة من سلطات الدولة على سلوك معين بصدد موضوع من موضوعات القانون الدستورى، وشعورها بإلزام هذا السلوك. وترتيب جزاء على مخالفته.

وللعرف بهذا المعنى ركنان: يتمثل الأول فى ركن مادى. والثانى ركن معنوى.

أولا - الركن المادى للعرف:

يتمثل الركن المادى للعرف فى اعتياد سلطة من السلطات العامة على سلوك معين. وهذا الركن يتمثل فى العادة التى تنشأ من اتجاه السلطة الحاكمة نحو سلوك بعينه تجاه مشكلة دستورية معينة ويجب أن تستقر فى اتجاهها إلى هذا السلوك مدة معقولة من الزمن.

وعلى ذلك يجب أن يتوافر فى هذه العادة أى الركن المادى للعرف عدة شروط تتمثل فى عمومية السلوك، وقدمه واطراده ومشروعيته.

وعمومية السلوك تعنى ضرورة درج أغلب السلطات الحاكمة على هذا السلوك وعدم مخالفته. ومن ثم فإذا كانت هذه العادة من صنع أقلية فإنها لا تكوِّن الركن المادى للعرف.

أما بالنسبة للقدم. فيجب أن تتبع السلطات الحاكمة هذه العادة لمدة معقولة يتحقق من خلالها الشعور بإلزام هذه العادة.

أما عن الاطراد فهو يعنى التعدد. ذلك أن واقعة واحدة لا يمكن لها أن تشكل الركن المادى للعرف. فالتعدد هو الذى يبين أهمية هذه القاعدة السلوكية بالنسبة للمجتمع وللبناء الدستورى فيه.

أمـا بالنسبة لمشروعية العـادة فذاك أمر لا خـلاف عليه فالعـادة التـى تتشكل بطريق المخالفة للدستور المكتوب أمر لا يمكن أن يتحقق به الركن المادى للعرف.

ثانيا - الركن المعنوى للعرف:

لا يكفى لقيام العرف الدستورى أن تعتاد سلطات الحكم على سلوك معين. بل يلـزم علاوة على ذلك، تحقق العنصر المعنوى وهو الشعور بضرورة وجود هذه القاعدة وإلـزامها. فذاك العنصر هو ما يحِّول السلوك من مجرد كونه عادة إلـى عرف أى قاعدة قانونـية مكتملة الأركـان. ومـن مقتضيات توافر هذا الركن للعرف هو ترتيب جزاء عند مخالفة هذا السلوك.

والـركن المعنوى للعرف هو الذى يميز بينه وبين العادات والتقاليد. ذلك أن العـادات والتقاليد لا يكـون لهـا ثمـة إلـزام مـن الناحية القانونـية. والقاعدة العرفية، إذا ما اكتملت أركانها على الوجه المتقدم أصبحت قاعدة قانونية ملزمة.

الفرع الثانى

تقييـم العـرف

يتميز العرف بعديد من المميزات نذكر منها:

١- أن العرف يعتبر أكثر مصادر القانون الدستورى ديمقراطية، وذلك لأنه مـصدر شـعبى نـاتج مـن رضـا أفراد المجتمع وقبولهم لحكمـه. فهذا العـرف لـن يتكون إذا لم يوافق عليه الأفراد ويشعروا بإلزامه.

٢- العرف يعتبر المصدر الأول الـذى يأتـى متفقا مـع الواقع حيث أنـه فى حقيقته لا يخـرج عن كونه تعبيرا عن الواقـع. فهو لا يصدر بإرادة تحكمية أو مستبدة. وإنما ينشأ من الواقع مباشرة.

٣- العـرف أكثـر مـرونة وملاحقـة للـتطورات الـسياسية والدسـتورية فـى الدولـة، والتى لا يمكن أن يلاحقها التشريع. ومن ثم فإن العرف يخفف من جمود القواعد القانونية المكتوبة. ويسد النقص الذى ينتج عن جمود التشريع المكتوب.

ورغم هذه المميزات، فإن العرف دائما ينتقد بأنه مصدر للقانون يتكون ببطء شديد. فظهور القاعدة العرفية يحتاج إلى وقت طويل وذاك أمر ينتج عنه بطبيعة الحالة صعوبة تحديد مضمون القواعد القانونية الدستورية العرفية.

ونحن لا نبغى - بطبيعة الحال - من المقابلة بين مزايا العرف وعيوبه أن نفاضل بينه وبين التشريع المكتوب كمصدرين أساسيين للقواعد الدستورية. فذاك أمر قد تجاوزه الزمن. وأصبح من المسلم أن لكل منهما دوره الأساسى- والذى لا غنى عنه - فى البناء الدستورى فى الدولة الحديثة.

على أن هذا الدور يختلف بطبيعة الحال من دولة إلى أخرى ومن نظام دستورى إلى آخر فدور العرف فى دولة ذات دستور مكتوب لا يماثل بطبيعة الحال دوره فى دولة ذات دستور عرفى.

العرف الدستورى والدستور العرفى:

من الثابت أن العرف الدستورى كمصدر منشئ للقاعدة القانونية يختلف دوره باختلاف النظام الدستورى فى الدولة، فالدول ذات الدساتير المكتوبة يتضاءل فيها دور العرف الدستورى إلى حد كبير. ويظل الاعتماد الأساسى والأول على قواعد الوثيقة الدستورية المكتوبة. ويقوم العرف الدستورى La coutume constittutionnelle فى هذه الحالة بدور المفسر لغموض القاعدة الدستورية المكتوبة، أو المكمل لها إذا كان بها نقص .

أما فى البلاد ذات الدساتير العرفية La constitution coutumiere فإن العرف يصبح هو المصدر الأول للقواعد الدستورية. فالدستور نفسه فى هذه الأنظمة يعد مكونا من مجموعة من القواعد القانونية، التى أنشأها العرف. ولا يقدح فى ذلك أن تكون هذه القواعد العرفية مدونة فى مجموعات شبه رسمية. ذلك أن هذا التدوين يسهل عملية الرجوع إليها ومعرفة احكامها. على أنه لا يغير من طبيعتها بحسبانها دساتير عرفية. ولعل المثال الوحيد لهذه الدساتير والذى يعيش فى عالم اليوم هو الدستور البريطانى[٥١].

على أنه تجدر الإشارة إلى أن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة، ودساتير عرفية، وتحديد دور العرف فى كل منها على ما سبق بيانه؛ أمر يخضع لمعيار الطبيعة الغالبة فى النظام الدستورى. فالدستور البريطانى الذى يوصف دائما أنه دستور عرفى لا يعدم فى بنيانه الدستورى وجود وثائق دستورية مكتوبة تتميز بمرونتها. ومن ذلك العهد الأعظم Magna Carta petition of right سنة ١٦٢٨ وقائمة الحقوق. Bill of rights ويضاف إلى ذلك كثير من القوانين التى تصدر عن البرلمان والتى تنظم مسائل دستورية بطبيعتها مثل قانون تمثيل الشعب سنة ١٩١٨ وقانونا البرلمان الصادران فى سنتى ١٩١١ ، ١٩١٤. وقد زادت تدخلات المشرع فى تنظيم المسائل الدستورية على حساب العرف، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية[٥٢].

وإذا كان دور العرف فى ظل الدساتير العرفية أمرا مسلما، ولا يجادل فيه أحد فإن الأمر كان على خلاف ذلك فى الفقه بصدد دور العرف فى ظل وجود دستور مكتوب.

فقد ذهب البعض إلى أن العرف لا يمكن له أن يكون مصدرا للقواعد الدستورية فى ظل دستور مكتوب يصدر ويعدل بإجراءات خاصة. فالدستور يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة، وهذه المكانة لا يمكن أن تتحقق للقاعدة العرفية، وذلك لأنها تنشأ بغير الإجراءات التى حددها القانون. وتزعم الأستاذ carre de Malberg هذا الاتجاه فى الفقه الفرنسى[٥٣]. وأيده فى هذا الاتجاه الأستاذ Chevalier حيث يرى أن العرف لا يمكن له أن ينشئ قاعدة قانونية فى ظل دستور مكتوب وجامد. وإذا نشأت مثل هذه القاعدة العرفية فهى غير ذات قيمة قانونية. وذلك لأنها نشأت على خلاف نصوص الدستور. ويرى أن ما يعرف بالعرف الدستورى ما هو إلا وسيلة لتبرير بعض التطبيقات السياسية التى تفتقر الأساس القانونى[٥٤].

فى حقيقة الأمر لا يسعنا إلا مخالفة هذا الرأى والانضمام إلى رأى جمهور الفقه المصرى والفرنسى. والذى يؤكد على وجود دور معين للعرف الدستورى

فـى ظـل الدسـاتير المكتوبة. وإن اختلفت اتجاهـاتهم بعد ذلك فى تحديد مدى هذا الدور.

فالتسليم بوجـود دور للعرف فـى ظـل دستور مكتوب أمر من وجهة نظرما لا يـصح أن يكـون محـل خـلاف . فالتـشريع الدسـتورى المكـتوب أى الوثـيقة الدستورية تطبق فى واقع سياسى متحرك يموج بالأفعال وردودها ولا يمكن أن تواجه هذه النصوص الواقع العملى بدون وجود العرف الدستورى الذى يستطيع أن يفسر إجمال هذه القواعد أو يخصص عمومها أو يكمل ما يعتريها من نقص. ومـن ثـم فإن المقابلة بين الوثيقة الدستورية والعرف الدستورى أمر لا يستقيم فى نظرنا.

المطلب الثانى

أنواع العرف الدستورى وقيمته القانونية

إذا كان الرأى الغالب فى الفقه الفرنسى، يذهب إلى ضرورة وجود العرف الدستورى بجوار الدستور المكتوب. فإنهم بعد ذلك اختلفوا على حدود الدور الذى يلعبه العرف فى هذا النطاق. كما كان الخلاف اشد حول تحديد القيمة القانونية للعرف الدستورى.

وعلـى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلـى فرعين: فنتنـاول فى الأول أنواع العرف وفى الثانى : نبين القيمة القانونية للعرف الدستورى.

الفرع الأول

أنـواع العـرف

العرف الدستورى إما أن يكون عرفا مفسرا، أو مكملا، أو معدلا، لنصوص الدستور. وسوف نتناول كل نوع من هذه الأنواع تفصيلا على الوجه التالى:

أولا - العرف المفسر la Coutume interpretative :

فى هذه الصورة يقوم العرف بدور المفسر لغموض النص الدستورى. ولكى ينهض بهذا الدور يفترض بداءة وجود نص دستورى غامض. ومن ثم فإن وضوح النص الدستورى يمنع من قيام هذه الصورة من صور العرف الدستورى.

والعرف المفسر يبين طريقة تطبيق النصوص وشروطها إن هى أحجمت عن تبيان ذلك. كأن يعمم نطاق تطبيقها أو يخصصه. على أنه يجدر التنبيه على ضرورة عدم استخدام العرف المفسر للخروج على المعنى الأساسى للنص الدستورى.

ومن أمثلة العرف المفسر ما جرى عليه العمل فى ظل دستور ١٨٧٥ من الاعتراف لرئيس الدولة بسلطة وضع اللوائح التكميلية على الرغم من خلو الدستور من نص صريح بذلك. حيث أنه كان تفسيرا لنص الدستور الذى أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تنفيذ القوانين، وهو ما لا يكون إلا بإصدار مثل هذه اللوائح.

والعرف الدستورى المفسر لا يثير مشكلة فى الفقه إذ الإجماع مستقر على قبوله والاعتراف به كمصدر للقاعدة الدستورية. إذ أنه فى حقيقته يلتمس وجوده من وجود النص الدستورى ذاته.

ثانيا - العرف المكمل la coutume complementaire:

إذا كان العرف المفسر يقتصر دوره على تفسير غموض النص الدستورى فإن العرف المكمل يتعدى ذلك ليلعب دورا مؤثرا بجوار هذا النص المكتوب يتمثل فى إنشاء حكم جديد.

وكما يتضح من تسميته فالعرف المكمل ينشأ لكى يعالج مشكلة قصور النص الدستورى المكتوب. فهو يفترض - بداءة - أن الدستور أغفل تنظيم مسألة معينة. فهنا يأتى العرف المكمل بالقاعدة القانونية التى تكمل هذا النقص.

فالعرف المكمل على خلاف العرف المفسر يتميز بأنه لا يستند إلى نص دستورى موجود كما أنه ينشئ قاعدة دستورية جديدة.

ويضرب الفقه أمثلة للعرف المكمل بما يلى:

فى ظل دستور ١٨٧٥ فى فرنسا نص على أن يكون الانتخاب بالاقتراع العام، وكمل العرف هذا النص بأن جعل الانتخاب مباشرا وعلى درجة واحدة. كما أن هذا الدستور لم ينص على منصب رئيس مجلس الوزراء وكمل العرف ذلك.

كما جرى العرف فى ظل دستور ١٩٢٣ فى مصر على منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضبط. كما اجاز ان يرأس الملك الحكومة . وهو أمر لم ينص عليه الدستور صراحة .

والرأى الراجح فى الفقه يرى أن العرف المكمل يعد مصدرا للقواعد الدستورية[٥٥]. ولا شك أن هذا النوع من العرف إنما يتعاظم دوره فى ظل الدساتير الموجزة التى تقتصر فى تنظيمها للمسائل الدستورية على المسائل العامة والمبادئ الأساسية. ومن ذلك مثلا الدساتير المؤقتة أو تلك التى تصدر بعد ثورات أو تغييرات سياسية جذرية فى المجتمع.

على أن هذا لا ينفى نشوء العرف المكمل فى ظل الدساتير المطولة.

أيضا إن كان لذلك محل، وفى الحدود التى سبق وأن حددناها.

ثالثا - العرف المعدل la coutume modificatrice :

يتضمن العرف المعدل مخالفة لنصوص الدستور. حيث إنه كما يتضح من تسميته يعمل على تعديل النص الدستورى. فهو لا يقتصر على تفسير غموضه كالعرف المفسر. أو إكمال ما يعتريه من نقص مثل العرف المكمل وإنما يهدف إلى تعديل النص الدستورى وإلغاء حكمه. وإضافة حكم جديد أو حذف حكم النص القائم.

ويميز الفقه بين نوعين من العرف المعدل: التعديل بالإضافة والتعديل بالحذف.

فالعرف المعدل بالإضافة: يهدف إلى إضافة أحكام جديدة قد تتضمن إضافة سلطات واختصاصات جديدة إلى هيئة من الهيئات الحاكمة. لم تقرها نصوص الدستور. ويجب أن تكون هذه الاختصاصات التى أضافها العرف المعدل جديدة تماما ولا يمكن إدخالها تحت أى تفسير موسع للنص الدستورى.

ويفرق بعض الفقه بين العرف المعدل بالإضافة والعرف المكمل ففى حين أن كلا منهما يتضمن فى حقيقة الأمر إضافة حكم جديد إلى نصوص الدستور. إلا أن العرف المكمل يفترض سكوت المشرع الدستورى عن تنظيم المسألة التى تدخل فيها. أما العرف المعدل بالإضافة فيفترض إضافة أحكام جديدة إلى جوار الأحكام التى حددها النص الدستورى.

على أن الرأى الغالب فى الفقه يلحق هذا النوع من العرف المعدل بالعرف المكمل ومن ثم يأخذ حكمه.

أما النوع الثانى: فهو العرف المعدل بالحذف: يعنى أن يجرى العرف على اسقاط اختصاص من اختصاصات هيئة معينة نص عليه الدستور، أو اسقاط العمل بنص من نصوص الدستور نتيجة لعدم استعماله. ومن ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسى سنة ١٨٧٥ على حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب، ولم يُستخدم هذا الحق إلا فى سنة ١٨٧٧ وسبب أزمة سياسية وترتب عليها عدم استخدامه فيما بعد حتى صدور دستور ١٩٥٨ المعمول به فى فرنسا حتى الآن. ومثل آخر فى ظل دستور ١٨٧٥ فى فرنسا، يتعلق بعدم استعمال رئيس الجمهورية لسلطته فى الاعتراض على إصدار القوانين. مما أدى إلى القول بسقوط هذا الحق بعدم استعماله.

وإذا كان الرأى الراجح فى الفقه يسلم بالعرف بالإضافة بحسبانه قريب الشبه بالعرف المكمل، فإن هذا الاتجاه يذهب إلى عدم التسليم بالعرف المعدل بالحذف[٥٦]. فالنصوص الدستورية لا يمكن أن تسقط بعدم الاستعمال فترة من

الزمن وإن طالت. فمثل هذا العرف يصعب التسليم بوجوده فى ظل دستور مكتوب جامد ينص على إجراءات معينة لتعديله. ومن ثم لا يجوز تعديله أو إلغاء أحكامه إلا عن طريق ولوج هذه الإجراءات. كما أن عدم تطبيق النص لا ينهض دليلا على إلغاء حكمه فليس من المبادئ القانونية أو فى المنطق القانونى ما يقضى بذلك. فثمة نصوص ينتظمها الدستور، وحتى القانون العادى ويواجه بها المشرع فروضا قد لا تحدث فى الواقع العملى إلا نادرا. فعدم تطبيق النص مدة من الزمن مهما طالت لا تفقده صلاحيته للتطبيق إن توافرت شروطه والظروف المناسبة لهذا التطبيق.

على أن بعض الفقه الفرنسى قد ذهب إلى التسليم بصحة هذه الصورة من صور العرف المعدل استنادا إلى أنه يعد تعبيراً عن مبدأ سيادة الأمة[٥٧]. التى تملك السلطة التأسيسية العليا، ويجب العمل بإرادتها التى اتجهت إلى إنشاء هذا العرف. وهى حجة لا يصح التسليم بها، بل إننا نرى أنه من الخطورة التسليم بها. فمن ناحية أولى: فإن الأمة هى التى وضعت الدستور وهى التى حددت الإجراءات التى يجب أن تتبع فى تعديل هذه النصوص. ومن ناحية ثانية: فإن هذا القول يفتح باباً للاستبداد حيث إنه يبيح إهدار نصوص الدستور على غير الطريقة التى ارتضتها الأمة لذلك.

رابعا - العرف المناقض:

ثمة نوع آخر للعرف هو العرف المناقض أو المخالف لنصوص الدستور، حيث أن هذا العرف يتضمن مخالفة صريحة لنصوص الدستور. فهو يتضمن من ناحية أولى: إهدار نصوص نظمها الدستور صراحة. ومن ناحية ثانية: يستحدث تنظيما جديدا لحكم مسألة معينة. فهذا العرف يقوم على «مخالفة وتحريف وغصب للسلطة»[٥٨]. ومن ثم فإنه يعد عرفا غير مشروع ولا يمكن التسليم به.

ولعل أوضح الأمثلة التى حدثت تطبيقا لهذه الصورة من صور العرف المعدل هى لجوء الجنرال ديجول وحكومته إلى المادة ١١ من الدستور لتعديل

بعض نصوصه وإهدار تطبيق نص المادة ٨٩ من ذات الدستور التى تحدد الإجراءات الواجبة الاتباع فى تعديل الدستور. وقد تم ذلك فى ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢ وتعلق الأمر بتعديل المادة ٦ والمادة ٧ من الدستور وذلك بغرض أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام بدلا من طريقة الانتخاب غير المباشر بواسطة مجموعة من النواب.

وذهب جانب من الفقه الفرنسى إلى القول بأن سابقة تعديل الدستور فى استفتاء ٢٨ اكتوبر ١٩٦٢ بمقتضى المادة ١١ دون نص المادة ٨٩ تمثل عرفا دستوريا يجب الاعتداد به. هذا فضلا عن أن الاستفتاء يصحح ما قد يشوبها من عيوب(٥٩). والحقيقة أن منطق حكومة الجنرال ديجول وأنصارها من الفقه الفرنسى يعتبر من الناحية القانونية غير صحيح. فمن الشروط الأساسية لقيام العرف سواء أكان دستوريا أم تشريعيا أن يكون مشروعا وألا يخالف نص الدستور. والواقعة المدعاة عرفا تتناقض وصريح نص المادة ٨٩ من ذات الدستور. وعلى فرض التسليم بقيام العرف فى مثل هذه الحالة فإنه سوف يؤدى إلى إلغاء نص دستورى. وهو أمر غير مقبول(٦٠). ولا يمكن بحال الادعاء بأن هذا التعديل كان بموافقة الأمة لمجرد الاستفتاء فيه. فالاستفتاء الذى يتم خلافا للدستور يعد استفتاء مزيفا وذلك لكونه يتصادم مع مصدر وجوده وهو الدستور.

ثم إن وسيلة تعديل الدستور الفرنسى والتى وردت فى المادة ٨٩ منه تكفل أيضا أن يعرض التعديل على الشعب للاستفتاء فيه. فالأصل أن تلتزم الأمة بإجراءات التعديل التى ارتضتها أساسا كطريقة لتعديل الدستور، حتى لا تسير الأمور إلى طريق الفوضى. فالأمة لا يمكن أن يكون لها الحق فى أن تعبث بالقواعد الدستورية والتى سبق وارتضتها تنظيما دستوريا لممارسة السيادة الوطنية. أما أن يستبد الحكام بالسلطة ويزينوا هذا الاستبداد باسم الأمة فهذا هو الشر فى ذاته، كما لا يمكن القول بحال بأن فتور الرأى العام أو لا مبالاته تجاه انتهاك قواعد الدستور، يضفى نوعا من المشروعية على الإجراء المخالف للدستور.

فالأمة عليها أن تلتزم بنصوص الدستور، فإن لم تقبلها فلها أن تعدلها بالطريقة المنصوص عليها فى ذات الدستور، ولها أن تتخلص منها بالثورة عليها لتغييرها فاستخدام الاستفتاء الشعبى لتغطية قرارات فردية تعبر عن إرادة الحكام يعتبر - فيما نرى - ستارا للاستبداد[٦١].

الفرع الثانى

القيمة القانونية للعرف الدستورى

اختلف الفقه فى تحديد القيمة القانونية للعرف. هل يأخذ مرتبة النصوص الدستورية أم يعلوها فى البناء القانونى فى الدولة. أم أنه مساوٍ للقانون العادى فى القيمة القانونية.

ذهب البعض إلى أن العرف الدستورى له قيمة تعلو على قيمة النصوص الدستورية Supra - Constitutionnelle يستوى فى ذلك أن ينشأ فى ظل دستور مرن أو دستور جامد[٦٢].

والأخذ بهذا الرأى يترتب عليه نتائج شاذة منها: أن القواعد العرفية تستطيع تعديل النصوص الدستورية المكتوبة والعكس غير صحيح. إذ إن السلطة التأسيسية لا تستطيع تعديل القواعد العرفية.

كما أنه يؤدى من الناحية السياسية إلى «تحجير الأوضاع السياسية والدستورية للجماعة لأنها تغل يد أى سلطة فى الدولة عن مراجعة وتعديل العرف الدستورى. مادامت له قوة قانونية أعلى من قوة كل ما يصدر عن السلطة التأسيسية من نصوص»[٦٣].

وعلى خلاف الرأى السابق، يذهب البعض إلى أن العرف الدستورى المفسر يأخذ مرتبة النص الدستورى المكتوب الذى نشأ فى ظله. أما أنواع العرف الدستورى الأخرى فتأخذ مرتبة القانون العادى.

ومن هذه التفرقة أن العرف الدستورى المفسر لا ينشئ قاعدة دستورية جديدة على خلاف الأنواع الأخرى[٦٤].

على أننا نذهب مع الرأى الراجح سواء فى مصر أم فى فرنسا إلى التسليم بأن العرف سواء أكان مفسرا أم مكملا يأخذ مرتبة النص الدستورى ومكانته سواء كان ذلك فى ظل دستور مرن أم فى ظل دستور جامد. فهذا العرف وذاك إنما جاء ليفسر ويكمل النص الدستورى ومن ثم فإنه يأخذ ذات المرتبة[٦٥].

الفصل الثانى

المصادر التفسيرية للقانون الدستورى

المصادر التفسيرية للقانون الدستورى، تعنى تفسير غموض نصوص هذا القانون ومن ثم فإنها مصادر لا تعنى بخلق وإنشاء نصوص أو أحكام دستورية جديدة. وأهمية المصادر التفسيرية تتأتى من أن النص الدستورى المكتوب يطبق فى واقع متحرك يقتضى معه تطبيق هذه النصوص المتناهية على الوقائع الغير متناهية.

وتتمثل المصادر التفسيرية للقانون الدستورى فى الفقه والقضاء فالفقه هو الذى يقوم بشرح هذه النصوص وتحديد معناها. كما أن القضاء هو فى النهاية الذى يطبق هذه النصوص ويحدد أى هذه المعانى والدلالات أقرب إلى النص[٦٦] .

المبحث الأول

الفقه la doctrine

الفقه كمصدر تفسيرى للقانون الدستورى، قد يأخذ بمعنى شخصى ويقصد به مجموعة الفقهاء الذين يعملون بتدريس هذا القانون أو ممارسة العمل به. وقد يعرف بمعنى موضوعى ويعنى مجموعة الشروح والآراء التى تدور حول نصوص هذا القانون.

وقد كان للفقه فى عصور القانون الأولى دور مهم حيث إن دوره كان يتجاوز تفسير القاعدة القانونية والاستدلال على الحكم القانونى منها إلى خلق وابتداع القواعد القانونية التى تحكم العلاقات التى تجد فى المجتمع . فقد كان التفسير مصدرا للقواعد القانونية فى العصور التى كان يحتل فيها العرف المرتبة الأولى فى القانون الرومانى[٦٧].

وقد كان للفقه دور مؤثر أيضا فى النظام القانونى الإسلامى؛ حيث إن الفقهاء كانوا يجتهدون فى تخريج الأحكام واستنباطها من الأصول العامة

والمصادر الأساسية للشريعة الإسلامية. حتى أغلق باب الاجتهاد وانحصر دور الفقه على شروح المذاهب الكبرى والقياس على آراء الفقهاء القدامى دون الرجوع إلى الأصول المعتمدة فى أغلب الحالات.

وإذا كان فى مثل هذه الحالات يمكن الاعتراف للفقه بدور المصدر الرسمى، فإن العصر الحديث الذى تميز بتدوين القواعد القانونية قد أدى إلى اعتبار الفقه مصدرا تفسيرياً. ولم يعد لشروح وآراء المشتغلين به أى صفة إلزامية. على أن هذا لا ينفى أن للفقه أثراً كبيراً فى مجال تفسير وتطبيق القانون بصفة عامة[٦٨]. حيث إن آراء الفقه وشروحه هى التى يتكون عليها المشتغلون بالعلم القانونى فى المعاهد العلمية المختلفة. كما أنها تصاحب إخراج القانون من السلطة التى تقوم بإصداره سواء أثناء المناقشات فى المجالس النيابية أو فى الجمعيات التأسيسية التى تقوم بإصدار الدستور. فالمشرع فى كل هذه الأحوال يستطلع آراء الفقه وما النص القانونى أو الدستورى فى النهاية إلا تقنين لآراء الفقهاء.

ثانيا - منهج الفقه فى التفسير:

يميز الفقه بين منهجين للتفسير، يتمثل المنهج الأول فى تحليل النصوص الدستورية وبيان معانيها ومدى اتفاق التطبيقات التى تتم فى الواقع العملى ومدى تطابقها مع نصوص الدستور. أما المنهج التركيبى فإنه يهتم أساسا بتجميع التطبيقات الجزئية وردها إلى أصول عامة.

ثالثا - وسائل الفقه فى التفسير:

تتعدد الوسائل التى يلجأ إليها الفقه عند تفسير القاعدة القانونية سواء أكانت عادية أم دستورية. فقديما ساد المذهب الشكلى الذى يقتصر فى تفسيره للنص القانونى على حرفيته وهو ما يعرف بمدرسة الشرح على المتون. فقد كان أنصار هذه المدرسة يعملون على تتبع إرادة المشرع الظاهرة وقت وضع التشريع ولا يتجاوزوها إلى غيرها من الوسائل التى تساعد على تفسير النص.

وقد ظهرت هذه الطريقة فى التفسير مع بداية ظهور التشريع المكتوب. على أنه ما لبث أن تبين أن هذا الاتجاه فى التفسير يؤدى إلى جمود فى فهم النص القانونى مما يؤدى إلى تخلفه عن مواكبة تطور الواقع.

ومن ثم ظهرت الاتجاهات الحديثة فى التفسير والتى تفسر النص الدستورى فى إطار الظروف السياسية التى يطبق فيها. وأيضا مع الأخذ فى الاعتبار الظروف والتطورات التى صاحبت وضعه. ويمكن التعرف عليها من خلال الوثائق التى تصاحب إصدار هذا النص ومن ذلك المناقشات التى صاحبت وضعه والمذكرة الإيضاحية التى وضعت لتفسيره. ومن ذلك يمكن فهم اختلاف الفقه حول كثير من النصوص والمشكلات الدستورية فى دولة واحدة وذلك لتعدد الاتجاهات التى يتجهها الفقه فى تفسير هذا النص.

المبحث الثانى

القضاء la jurisprudence

يتمثل عمل القاضى فى تطبيق النص القانونى على المنازعات التى تعرض عليه. على أن هذه العملية ليست عملية مادية بحتة بل هى عملية فنية تخضع لتقديرات وتفسيرات القاضى سواء فى فهم الوقائع أو فى إنزال النص القانونى على هذه الوقائع. ومهما بلغت دقة المشرع فى صياغة النص التشريعى أو الدستورى، فإنه لا يستطيع أن يواجه كل الفروض التى يمكن أن تحدث فى الواقع العملى ويتعاظم دور القضاء كمصدر تفسيرى لنصوص الدستور إذا كان المشرع ينظم رقابة على دستورية القوانين. فهنا يعد تطبيق القضاء الدستورى لنصوص الدستور إطارا صحيحا لفهم هذه النصوص.

وفى هذا الإطار فإن القضاء المصرى قد ساهم فى تفسير نصوص الدساتير المصرية سواء قبل تنظيم الرقابة على دستورية القوانين أو بعده. فالقضاء المصرى - خاصة الإدارى منه - كان دائما يعطى لنفسه حق الرقابة على دستورية القوانين. وهذه فى جوهرها تعطى للقاضى سلطة تفسير النص الدستورى لتطبيقه.

ويعد إنشاء القضاء الدستورى المصرى بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ فى ٣١ أغسطس ١٩٦٩. أسند المشرع مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى المحكمة العليا وأناط بها أيضا بمقتضى نص المادة الرابعة من هذا القانون تفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى وذلك بناء على طلب وزير العدل. ويكون قرارها الصادر بالتفسير ملزما ..».

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وعهد بمهمة الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة الدستورية العليا. كما أناط بها مهمة تفسير النصوص التشريعية وذلك بمقتضى نص المادة ٢٦ حيث تقضى بأن «تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بالقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها».

وعلى الرغم من أن المشرع لم ينص على اختصاص المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية العليا بعد ذلك بتفسير النصوص الدستورية حيث قصر ذلك على النصوص التشريعية. وفى ذلك ما قررته المحكمة الدستورية العليا فى جلسة أول مارس ١٩٨٠ بصدد طلب يتعلق بتفسير نصوص الدستور تفسيراً ملزما أن مؤدى نص المادة ٢٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩: «.. أن ولاية هذه المحكمة لا تمتد إلى تفسير نصوص الدستور الذى لم يصدر من أى من هاتين السلطتين وإنما أعلنته وقبلته ومنحته لأنفسها جماهير شعب مصر طبقا لما جاء فى وثيقة إعلانه وهو ما يتعين معه عدم قبول الطلب»[٦٩].

فإن ذلك لا ينفى أن المحكمة الدستورية العليا ومن قبلها كانت المحكمة العليا تقوم فعلا بتفسير النصوص الدستورية . حيث أنه أمر لازم لتطبيق هذه النصوص على المنازعات التى تطرح أمامها .

ملخص الباب الثانى



تناولنا فى هذا الباب المصادر التى تأتى منها القاعدة الدستورية وتمثلت بدورها فى مصادر رسمية مثل التشريع والعرف، ومصادر تفسيرية مثل الفقه والقضاء.

وفى إطار المصادر الرسمية للقانون الدستورى تناولنا كيفية وضع الدساتير وفقاً للأساليب المتنوعة والمتعارف عليها فى الفقه الدستورى المكانى. مع دراسة تطبيقية على الدساتير المصرية ابتداء بدستور سنة ١٩٩٢ ومروراً بدساتير الثورة ٥٢ - ٧١ وانتهاء بدستور سنة ١٩٧١.

وتبين من واقع الدراسة كيف أن التشريع أصبح المصدر الأساسى للقاعدة الدستورية فى العصر الحديث وأن العرف بدأ دوره ينحسر فى إنشاء هذه القاعدة بصورة كبيرة.

أسئلة على الباب الثانى

س١: بين صواب أو خطأ العبارات الآتية مع التعليل:

- تعتبر المنحة وسيلة ديمقراطية فى وضع الدساتير.
- تعتبر القوانين الأساسية قوانين دستورية وفقاً للمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى.
- العرف المكمل لنصوص الدستور ينشئ أحكاماً دستورية جديدة مستقلة عن نصوص الدستور.

س٢: اشرح الطرق غير الديمقراطية فى وضع الدساتير.

س٣: تكلم عن الطريقة التى تم بها وضع دستور ١٩٧١ فى مصر، وهل تختلف عن طريقة وضع دستور ١٩٢٣ فى مصر.

س٤: تحدث عن أركان العرف وبين قيمته القانونية.

س٥: يعتبر الفقه مصدراً غير رسمى أو تفسيرى للقانون الدستورى. اشرح هذه العبارة.

الهوامش

(١) عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ ، سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ١٥٣.

(٢) ظل العرف المصدر الأساسى إن لم يكن الوحيد للنظم الدستورية ، حتى قيام الثورة الأمريكية حيث نشطت حركة تدوين الدساتير على إثر هذه الثورة ، وكانت أول الدساتير المكتوبة هو ذلك الذى وضعته المستعمرات الإنجليزية فى أمريكا الشمالية عند استقلالها ، وانفصالها عن إنجلترا . وذلك ابتداء من سنة ١٧٧٦ وما أن حل عام ١٧٨٠ حتى أصبحت جميع هذه الولايات ذات دساتير مكتوبة وفى سنة ١٧٨١ صدرت وثيقة الاتحاد التعاهدى لهذه الولايات ، وأخيرا صدر الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية فى سنة ١٧٨٧ وهو أقدم دستور مكتوب معمول به حتى الآن . ثم بعد ذلك انتشرت ظاهرة الدساتير المكتوبة فى أوروبا على إثر نجاح الثورة الفرنسية وإصدارها أول دستور مكتوب فى سنة ١٧٩١ فى تفصيل ذلك انظر: ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

(٣) سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .

(٤) كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٥) عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ٨١، بكر القبانى، المرجع السابق، ص ٥٥.

(٦) فى تحديد القيمة القانونية لإعلانات الحقوق انظر :

Duguit . Tr. De de. Cinsit., ٣ éd, T. III. Pp. ٥٩٩. et suiv . Jéze : Valeur juridique des declaration des droit R.D.P. ١٩٣١ pp. ٦٦٨ et suiv .

Migmon : Valeur Juridique du preambeile, Dalloze ١٩٥١ Chron.

Laferriére : Manuel, op. cit. p. ٣٤٢ et suiv .

(٧) ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٤٣ ، عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ٩٢، بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٦١ ، محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٨) فى تفصيل ذلك انظر: عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ١٠٥، محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وأيضا :

Burdeau (G.) : Manuel dr. constit. Op. cit. pp. ٧٦ et s .

Héraud : l'ordre Juridique et pouvoir Originaire th. Toulouse, ١٩٤٦.

(٩) يذهب اتجاه آخر إلى تقسيم هذه الطرق إلى أساليب أوتوقراطية حيث يتم وضع الدستور فيها بواسطة الحاكم، كما توجد أساليب شبه أوتوقراطية حيث تقوم على التعاون بين الحاكم وجهاز أو عدة أجهزة. وأخيراً توجد أساليب ديمقراطية تعتمد على تكوين جهاز منتخب من الشعب، وعلى قرار من الشعب نفسه بالموافقة على الدستور فى صورة الاستفتاء، فى ذلك انظر: سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف - المرجع السابق، ص ٩٠.

(١٠) يسمى البعض الطرق غير الديمقراطية بالطرق الملكية، من ذلك انظر: ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٤٩، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص ٤٣ وأيضا:

Burdeau (G.) : op. cit. p. ٧٨ .

ونرى أن فى ذلك تضييقا لنطاق هذه الوسائل لأنه من المتصور أن يصدر دستور فى دولة غير ملكية عن طريق المنحة أو العقد ، ومن ذلك الدستور السودانى الذى صدر على صورة عقد سنة ١٩٧٣ .

(١١) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .

(١٢) انظر فى ذلك مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى والديمقراطية، ١٩٩٣، دار النهضة العربية، ص ٤٧ .

(١٣) مثال ذلك ما نص عليه دستور ١٩٢٣ فى مصر «... نحن ملك مصر ... بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا، وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير لأمتنا بكل ما فى وسعنا، ونتوخى أن نسلك بها السبل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة ... أمرنا بما هو آت ...» .

كما تضمنت ديباجته دستور إمارة موناكو ١٩١١ ما يلى :

Nous Albert Premier, par la grâce de Dieu, Prince Souverain de Monaco, Avons Volantainement et par le libre éxercice de notre autoritésouveraine, accorde et accordons a Nos sujets, tant pour nous que pour Nos Successeurs, l'organisation constitutionnelle qui suit .

(١٤) عبد الفتاح حسن: المرجع السابق ، ص ٥٨ .

Vedel : op. cit. p. ١١٤ .

(١٥) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٥٠ .

(١٦) وقد جاء فى ديباجة هذا الدستور الصادر فى ٤ يونيه ١٨١٤ ما يلى :

«Nous avans volantairement et par le libre éxercice de notre autorité rayale a carde, et accordons. Fait concession et octroi à nos sujets de la charte constitutionnellé qui suit .

Burdeau (G.) : Manuel. Op. cit p. ٧٨ .

(١٧) اختلف الفقه فى مصر حول الأسلوب الذى وضع به دستور سنة ١٩٢٣ . على أن الرأى الراجح فيه هو اعتباره صادرا عن طريق المنحة ، ولنا عود لتفصيل ذلك فى موضع آخر .

(١٨) Burdeau (G) : op. cit p. ٧٩ .

(١٩) المرجع السابق ، نفس الإشارة .

(٢٠) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٥٣ .

كما أن المادة ١٧٤ من هذا الدستور اشترطت تصديق الأمير على تعديل الدستور وإلا أصبح غير نافذ .

(٢١) عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ١١٧ ، محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق، ص ٥٤ .

(٢٢) عبد الحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ٨٦ هامش ١ ، رمزى الشاعر، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١١٠ .

(٢٣) راجع مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى والديمقراطية، المرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها.

(٢٤) Fridieff (Michl) : les origines du référendum dans la constitution de ١٧٩٣ l'introduction du voie individuel, th Paris. ١٩٣١, P.U.F. pp. ٢٤٣ et suiv .

(٢٥) المرجع السابق ، ص ٢٤٤ .

(٢٦) ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبى والشريعة الإسلامية ١٩٨٣ ، ص ١٨٥ ، سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

(٢٧) وكان الجنرال ديجول وهو رئيس الحكومة المؤقتة آنذاك يريد إقامة نظام رئاسى كالنظام الأمريكى ، انظر فى ذلك :

Salmon (A) Théorie et pratique du référendum, notes et études decumentaires, la documentation feancaise, n° ٢٧٣٦ du ٢٢ dec. ١٩٦٠ p. ٢٥. et p et prelot (M.) et autses : op. cit. pp. ٥٥١. ٥٥٢ .

(٢٨) ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٣٨ وما بعدها ، رمزى الشاعر - النظام الدستورى المصرى - ١٩٩٠ ، ص ٢٠٧ هامش (٢) . عبد الحميد حشيش - المرجع السابق - ص١٢٤ ، عبد الحميد متولى - الوسيط - المرجع السابق، ص٧٧ .

(٢٩) محمد السيد مدنى، القانون الدستورى والنظم السياسية، كلية الحقوق، جامعة بنغازى، سنة ١٩٦٣.

(٣٠) سعد عصفور، النظام الدستورى، المرجع السابق، ص ٢١٢، سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص ١١٤.

(٣١) عرفت مصر نظما دستورية منذ القدم ، وكان لها كيانها السياسى والدستورى قبل أن تعرف البشرية الاستقرار والنظام ، وإذا كانت دراسة هذه الأنظمة تدخل فى إطار فلسفة القانون العام وتاريخه. فقد دأب الفقه الدستورى على دراسة الفترات القريبة للتاريخ الدستورى المصرى، من ذلك انظر ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ١٦٥، سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف ، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

(٣٢) فى بيان الخصائص الشكلية والموضوعية لدستور ١٩٢٣ وتطبيقه وتطور الأحداث حتى قيام ثورة ١٩٥٢. راجع الدراسة القيمة والموجزة فى مؤلف ثروت بدوى، المرجع السابق ، من ص ٢٣١ حتى ص ٢٦٩ .

(٣٣) وحيد رأفت، وايت إبراهيم، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٣٥٠، عثمان خليل، الاتجاهات الدستورية، المرجع السابق، ص ٤٤، عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ١١٧، وما بعدها ، مصطفى أبو زيد فهمى، النظام الدستورى المصرى ورقابة دستورية القوانين، ١٩٩٤، ص ٥٣، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص ١٢٦، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٢٣٤، محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٧.

(٣٤) فى أعقاب تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢، حصلت مصر على استقلالها، وعمدت الحكومة القائمة آنذاك فى الإعداد لوضع دستور للبلاد، وقامت بدعوة الأحزاب للاشتراك فى لجنة وضع الدستور، لكن حزب الوفد رفض هذه الدعوة وطالب بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور فشكلت الحكومة لجنة من ثلاثين عضواً «سميت لجنة الثلاثين» لوضع الدستور وبعد أن انتهت اللجنة من عملها صدر الدستور فى ١٩ أبريل

١٩٢٣ وذلك بأمر ملكى.

(٣٥) السيد صبرى، المرجع السابق، ص ٣٠٢ وما بعدها .

(٣٦) كان هذا هو الرأى الذى قال به رجال السياسة والقانون لا سيما من أعضاء حزب الوفد.

(٣٧) هذا هو رأى المرحوم السيد صبرى، انظر مؤلفه سابق الإشارة إليه ص ٣٠٥- ٣٠٦ ويؤيده من الفقه سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٣٨) يرى السيد صبرى أن دستور ١٩٢٣ قد سقط بمجرد قيام ونجاح ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، مقال جريدة الأهرام بتاريخ ١٩٥٢/٧/٣١ وهو بذلك يخالف جمهور الفقه المصرى الذى يستقر على ما ورد بالمتن.

(٣٩) ثروت بدوى، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ .

(٤٠) رمزى الشاعر، القانون الدستورى، الطبعة الثالثة ١٩٨٢، ص ١٦٦ - ١٦٧، حيث انقسم الفقه المصرى إلى رأيين، الأول يرى ضرورة وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض وذلك تطبيقا لمنطق النظام النيابى، واعتبر هذا الرأى أن هذه الطريقة هى الأكثر تعبيرا عن إرادة الشعب، كما أن الدستور فى هذه الحالة يكون أكثر ثباتا واستقرارا واحتراما من الحاكمين والمحكومين على السواء كما أن وضع وثيقة الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة فيه من الضمانات ما يكفل عدم خضوع هذه الجمعية للسلطة الحاكمة فى ذلك الوقت.

أما أصحاب الرأى الثانى : فقد ذهبوا إلى العكس تماما إذ رأوا أنه يجب أن يعد الدستور لجنة حكومية تشكل لهذا الغرض مع ضرورة عرض الدستور على الشعب للاستفتاء فيه . وكان هذا الرأى فى الفقه ذا اتجاه غالب وكان من أكثر المناصرين له عبد الحميد متولى وكان من جملة آرائه فى هذا الشأن أن الاستفتاء هو الطريقة الوحيدة التى تتناسب مع ظروف المجتمع المصرى. راجع مؤلفه الوسيط - المرجع السابق، ص ٧٧ وما بعدها.

(٤١) وكان هذا الدستور يقيم نظاما جمهوريا نيابيا برلمانيا ، وقد أخذ بفكرة النظام النيابى الخالص دون أن يفسح مجالا لممارسة الشعب لبعض السلطات بنفسه، ويرى البعض أنه كان نسخة جمهورية من دستور ١٩٢٣، رمزى الشاعر، مؤلفه سابق الإشارة ص ١٦٢، وكان هذا الدستور قد قرر ضمانات تكفل استقرار الحكومة وذلك بتنظيم مسألة تقرير المسئولية الوزارية أمام البرلمان تنظيما دقيقا وتقييد سلطة البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة وتقييد سلطة الوزارة فى حل البرلمان، كما أخذ أيضاً بنظام المجلسين. راجع فى

ذلك ثروت بدوى - النظام الدستورى العربى - ١٩٦٣، ص ٣٠٩.

(٤٢) وصف دستور معين بأنه دائم يعد وصفا غير دقيق ، لأنه لا يوجد دستور وضعى دائم ، فالدساتير جميعها عرضة للتغيير والتعديل ، وإذا كنا نذكر هذا الوصف لدستور سنة ١٩٧١ فذالك راجع إلى استخدامه فى كافة الوثائق الدستورية المتعلقة به .

(٤٣) فى الفقه الفرنسى انظر :

Burdeau (G.) : Manuel Dr. Constit,. Op. citi pp. ٦٤ et suiv .

La ferriere : op. cit p. ٢٨٦ .

Duvergen (M) : institutions politique et droit Constitutionnel . T.٢. Le systeme.

Politique Franc,ais : P.U.F. ١٩٧٣. p. ٢٩٢ .

فى الفقه المصرى:

انظر: ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٤٤، محمد حسنين عبد العال - المرجع السابق، ص ٦٨ وما بعدها، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص ١٣٦، عبد الحميد حشيش - المرجع السابق، ص ٩٢، بكر القبانى، المرجع السابق، ص ٦١.

(٤٤) د. محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، ص ٦٩ .

(٤٥) د. عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٩٤ .

(٤٦) Art. ٤٦ – Les lois auxquelles La constituation confére la carsac- tére de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes .

Le projet ou la proposition n'est soumis a la délibération et au vote de la oremiére assemblée saise qu'a l'expiration d'un délai de quinze jours aprére son dépô .

La procédure la l'article ٤٥ est applicable, Toutefois, fauted d'accord entre les deux assemblére, et texte ne peut être adoppté par l'Assemblée Nationals en derniére lecture qu'a la majorité absolue de ses members .

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être voitée dans les mêmes termes par les deux assemblées .

Les lois organiques ns peuvent être promulguées qu'aprés déclaration par le Conseil contitutionnel de leur conformité à la const- itution. Duverger (M) :

Constitution et decouments politiques – ١٩٨٩. P. ٣٠٢ .

(٤٧) د. عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٩٨ .

(٤٨) نعمان محمد خليل جمعه ، دروس فى المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٨٠ ، ص ١٩٣.

(٤٩) طعيمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى، الكتاب الثانى، ١٩٦٦، ص ٨٣ .

(٥٠) La ferriée (J) L La coutume Constitutionnelle son role et sa valeure R.D.P. ١٩٤٤ p. ٢٠ et suiv .

- Chevallier (J) L La coutume et la droit constitutionnnel Francais, R.D.P. ١٩٧٠ pp. ١٣٧٥ et suiv .
- Levy (D) : De l'idée de coutume constitutionnelle Rec . d'études en l'honner de CH. Eesenmann ١٩٧٥, pp. ٨١ et suiv .
- Rails (S) : Réflexions sur la nation de coutume constitutionnelle, R. admi . ١٩٧٩ .
- Teroper (M) : Necessité fait loi : Réffexions sur la coutume constitutionnelle Mélanges charlier ١٩٨١, p. ٣٠٩ .
- Reglade (M) ; La coutume endroit constitutionnel interne th Bordeaux ١٩١٩.

وفى الفقه المصرى انظر:

عبد الحميد متولى، المفصل، المرجع السابق، ص ١٥٦، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ١٣٩، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص ٨٤، سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص ١١٥، عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ٥٩، يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

(٥١) رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ٥٩١ ، محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ هامش ١ .

(٥٢) د. عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

(٥٣) Carré de Malberg : contribution à la théorie génerale de l'etat Paris ١٩٢٢ pp. ٥٨٢, ٥٨٣ .

(٥٤) Chevalier (J) : La coutume et le droit constitutionnel Francais, R.D.P.

١٩٧٠ p. ١٤١٥ .

(٥٥) لا يسلم الأستاذ Laferrére بوجود العرف المكمل فى ظل دستور مكتوب . إلا إذا استمد وجوده من نص دستورى مكتوب أى كان عرفا مفسرا ، أما إذا تضمن هذا العرف إضافة حكم جديد إلى نص الدستور فهو يدخل فى نطاق العرف المعدل لنصوص الدستور وهو ما لا يصح الأخذ به .

Laferriere : op. Cit. P. ٢٣١ .

ويتجه أغلب الفقه فى فرنسا ومصر إلى رفض الرأى السابق على اعتبار أن العرف المكمل لا يتضمن مخالفة لنصوص الدستور المكتوب وإنما ينشأ لكى يسد نقصا فيه. وهو فى حقيقته تفسير لسكوت المشرع عن معالجة أمر بعينه .

انظر فى تفصيل هذا الرأى والانتقادات الموجهة إليه ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٧٣ وما بعدها .

(٥٦) Burdeau (G) : Manuel. Op. Cit. P. ٦٢ .

عبد الحميد متولى، المفصل، المرجع السابق، ص ١٩٩، طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٩٣، ثروت بدوى، المرجع السابق ص ٧٨، رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ١٦١، سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص ١٢١.

(٥٧) Regiade (M) : op. Cit p. ١٦٠ . Capitant (R) .

conférance au stage des avocats au conseil d'etat : Gazette du palaid ٢٠ – ٢٤ Fev . ١٩٣٠ .

(٥٨) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٥٩) Vedel (G) : Le droit par la ciutume, le monde ٢٢-٢٣ dec . ١٩٦٨, prelot (M) : Sur une interpretation coutume de l'articte ١١, le monde ١٥ mars. ١٩٦٩. Goguel (Francois) : de la conformite du référendum du ٢٨ oct. ١٩٦٢ a la constitutiorr indroit, institutions et systemes politiques, Malanges en hommége a M. Duverger paris, ١٩٨٧, P.U.F.P. ١١٦ . et Lampue (p) : le mode d'eléction du president de la république et procedure de l'article ١١. R.D.P. ١٩٦٢ pp. ٩٣٢-٩٣٣ .

(٦٠) Debbash (Charles) , et autres : la Véme république, ٢ éme éd, paris, ١٩٨٨, p, ٨٨ .

Cadert (J) : op. cit. p. ١٤ .

(٦١) لمزيد من التفاصيل راجع : مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها .

(٦٢) Duguit : op. cit p. ٥٤٤ et Reglarde : op cit p. ٢٣٥ et suiv .

(٦٣) كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٧٣ .

(٦٤) عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

(٦٥) ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٨١، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص ١٦٧، طعيمه الجرف، المرجع السابق، ص ٩٢ وأيضا فى الفقه الفرنسى.

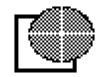
Burdeau (G.) : Manual . op. cit pp. ٦٢-٦٣ .

(٦٦) انظر فى ذلك: رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص ١٧٥، عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ٤٧، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٣٩، أحمد كمال أبو المجد، المرجع السابق، ص ٨١.

(٦٧) صوفى أبو طالب، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، ١٩٨٦، ص ٣٧٤.

(٦٨) فى تفصيل ذلك انظر: عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ٤٧.

(٦٩) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الأول، الأحكام والقرارات التى أصدرتها حتى ٣٠ يونيه ١٩٨١، ص ٢٠٩.



الباب الثالث
سمو الدستور

الأهداف:

يهدف هذا الباب إلى بيان مكانة الدستور فى البناء القانونى للدولة حيث يحتل فى هذا الإطار قمة هذا البناء.

كما يهدف إلى بيان ما يترتب على ذلك من نتائج تحكم النظام القانونى فى الدولة ومن ذلك تحديداً فكرة تعديل الدستور وتنظيم إجراءاته فضلاً عن ضمان سيادة الدستور بتقرير رقابة على دستورية القوانين.

العناصر:

يتناول هذا الباب بالدراسة:

- السمو الموضوعى للدستور والنتائج المترتبة عليه.
- السمو الشكلى للدستور والنتائج المترتبة عليه.
- إجراءات تعديل الدستور.
- الرقابة على دستورية القوانين (مفهومها - وسائلها - آثارها).

تمهيد:

القانون الدستورى فى الدولة، وسواء تمثل فى دستور عرفى أم فى دستور مكتوب فإنه يتميز بسموه وعلوه على غيره من القواعد القانونية فى المجتمع. فهو يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة.

ومبدأ سمو الدستور la supérmatie de al constitution يعد من الأسس الرئيسية التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة القانونية. ذلك أنه يعنى وجود قواعد قانونية عليا تضمن خضوع الحكام للقانون.

ومبدأ سمو الدستور يعنى أيضا أن ترتبط القواعد القانونية فى الدولة بقواعد الدستور. فلا يجوز لها أن تخالفها أو تخرج عليها. فنصوص الدستور تمثل الأصل بالنسبة لسائر القواعد القانونية الأخرى والتى تتفرع عنها. فالدستور هو الذى ينشئ سلطات الدولة ويحدد اختصاصاتها وآليات عملها. ومن ثم فإنها ترتبط به ارتباط الفرع بالأصل والجزء بالكل[١].

ويتحقق سمو الدستور من ناحيتين: الموضوعية والشكلية. فالسمو الموضوعى للدستور la suprématie matérielle de la constitution يتحقق بالنظر إلى طبيعة قواعده ومضمونها. أما السمو الشكلى للدستور la suprématie Formell de la Constitution فهو يرتبط بالشكل والإجراءات التى توضع بها الدساتير وتتقرر كذلك لتعديلها. وإذا كان السمو الموضوعى يتحقق لكافة الدساتير وسواء أكانت دساتير جامدة أم دساتير مرنة فإن السمو الشكلى لا يمكن أن يتحقق إلا لدستور جامد. وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين نتناول فى الفصل الأول السمو الموضوعى للدستور، وفى الفصل الثانى نبحث السمو الشكلى للدستور.

الفصل الأول

السمو الموضوعى للدستور

وسوف نبحث أولا: مضمون السمو الموضوعى. ثم ثانيا: نبين النتائج التى تترتب على هذا السمو.

أولا - مضمون السمو الموضوعى للدستور:

يتصل السمو الموضوعى بمضمون القاعدة وطبيعتها فالقواعد القانونية التى تنظم موضوعات دستورية تتصل بأساس الدولة ونظام الحكم فيها وتحدد الفلسفة التى يسير على هديها النظام السياسى فى الدولة. هى قواعد دستورية تسمو على كافة القواعد القانونية الموجودة فى الدولة.

ومن الواضح أن السمو الموضوعى للقاعدة الدستورية إنما يرتبط بالمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى. ومن ثم فإن هذا السمو الموضوعى يثبت لكافة القواعد الدستورية التى تتصل بتنظيم السلطات الحاكمة فى الدولة سواء كانت هذه القواعد يحتويها دستور مكتوب أم دستور عرفى. فالسمو الموضوعى يثبت لهذه القواعد بمقتضى مضمونها الدستورى.

فالدستور من حيث الموضوع يمثل قمة البناء القانونى فى الدولة ولا يكون للسلطات الحاكمة فى الدولة أن تخالفه لأنه هو الذى أنشأها وبين اختصاصاتها. ولا يقدح فى ذلك كون هذه القواعد من المرونة بحيث لا تختلف فى شىء مع القواعد القانونية العادية سواء من حيث وضعها أو تعديلها كما هو الحال فى الدستور المرن.

والسمو الموضوعى لنصوص الدستور يؤدى إلى أن الدستور هو الذى ينشئ السلطات الحاكمة ويحدد اختصاصاتها ويبين كيفية ممارسة هذه الاختصاصات وشروط ممارستها. فالسلطة لا تمثل للحاكم امتيازا شخصيا وإنما

هى تكليف بممارسة مهمة معينة. كما يؤدى أيضا إلى أن الدستور هو الذى يحدد الإطار الفلسفى الذى تمارس فيه السلطة. فهو يحدد المقومات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لنظام الحكم فى الدولة.

ثانيا - النتائج المترتبة على السمو الموضوعى:

يرتب الفقه على السمو الموضوعى نتيجتين: **تتمثل الأولى:** فى أن السمو الموضوعى يؤدى إلى تأكيد مبدأ المشروعية[٢]. والذى يعنى خضوع الحاكم والمحكوم للقانون. فسمو القاعدة الدستورية تعنى بالضرورة خضوع الحكام لها وعدم مخالفة أحكامها، وذلك لأنها تؤسس سلطاتهم وتبين حدودها وكيفية ممارستها. وعدوان الحكام على هذه القواعد يمثل عدوانا على الشرعية ومن ثم تفقد سلطة الحكام أساسها.

أما الثانية: فتعنى أن من مقتضى السمو الموضوعى لقواعد الدستور هو منع التفويض فى الاختصاص الذى يحدده الدستور لشخص أو لهيئة معينة. فالدستور عندما يحدد اختصاصا لهيئة معينة فهو لا يمنح لها امتيازا تتصرف فيه كيفما شاءت. ومن ثم لا يجوز لها أن تفوض غيرها فى ممارسة هذه الاختصاصات[٣].

على أنه يتضح مما سبق أن النتائج التى تترتب على السمو الموضوعى للدستور لا يمكن أن تتحقق بفاعلية إلا إذا نظم الدستور رقابة على دستورية القوانين. وهو ما لا يمكن أن يتحقق إلا فى ظل دستور مكتوب يتحقق له السمو الشكلى. وهذا يؤدى إلى أن السمو الموضوعى يمكن أن يرتب رد فعل سياسى أو اجتماعى دون أثر قانونى معين. فانتهاك الحكام للسمو الموضوعى للدستور قد يؤدى إلى إثارة الرأى العام أو قيامه بالثورة فى وجه هؤلاء الحكام.

وذلك على خلاف السمو الشكلى الذى يرتب آثارا قانونية تكفل بذاتها حماية الدستور. وعلى ذلك فإنه من المتفق عليه وجوب توافر السمو الشكلى إلى جانب السمو الموضوعى حتى يتحقق للدساتير الحماية والفاعلية.

الفصل الثانى
السمو الشكلى للدستور

إذا كان السمو الموضوعى يتحقق للقاعدة الدستورية بالنظر إلى محتواها ومضمونها. فإن السمو الشكلى يثبت للدستور من ناحية الشكل والإجراءات التى يوضع بها وتلزم لتعديله. وإذا كان السمو الموضوعى يشمل برحابه الدساتير جميعها سواء أكانت مرنة أم جامدة، عرفية أم مكتوبة. فإن السمو الشكلى للدستور لا يتحقق إلا للدساتير الجامدة أى تلك التى تشترط أشكالا خاصة فى تعديلها تخالف الأشكال والإجراءات التى توضع أو تعدل بها القوانين العادية.

والسمو الشكلى للقواعد الدستورية يهيئ لها مكانة خاصة فى البنيان القانونى فى الدولة. فهى تأتى على رأس تدرج هرمى للقواعد القانونية فى الدولة.

ففى ظل وجود دستور جامد تتحقق فكرة السمو الشكلى. وتتميز القوانين الدستورية عن القوانين العادية. فالقوانين الدستورية توضع وتعدل بإجراءات مختلفة تماما عن تلك الإجراءات التى تصاحب وضع وتعديل القوانين العادية التى تصدر عن السلطة التشريعية. كما أن الدستور يحدد طريقة وإجراءات تعديله. أما القوانين العادية فإنها تعدل عن طريق السلطة التشريعية.

وإذا كان السمو الشكلى لا يتوافر إلا فى ظل دستور جامد فإنه ينبغى التفرقة بين الدستور الجامد والدستور المرن حتى نتبين مجال السمو الشكلى للدستور.

أولا - الدستور المرن والدستور الجامد:

الدستور المرن هو الذى يمكن تعديله بنفس الإجراءات ومن ذات السلطة التى تختص بتعديل القوانين العادية. فتعديل الدستور المرن يكون حقا ثابتا للبرلمان[٤]. ومن ذلك الدستور الانجليزى. فالبرلمان الانجليزى يستطيع أن يعدل الدستور الانجليزى بذات الإجراءات التى يعدل بها القانون العادى. فهو يستطيع فى جلسة عادية إلغاء العهد الأعظم (Magna Carta) الذى صدر سنة ١٢١٥[٥].

أما الدستور الجامد فهو - على العكس تماما - لا يمكن تعديله أو إلغاؤه بذات الطريقة التى تعدل أو تلغى بها القوانين العادية.

بل إنه يستلزم إجراءات أكثر تعقيدا وأشد صرامة. على أن هذا لا يمنع من تقرير حق البرلمان فى تعديله ولكن على أن يكون ذلك عبر إجراءات تختلف عن الإجراءات التى تعدل بها القوانين العادية. فالدستور الجامد يستحيل أن يعدل بقانون عادى.

والدستور المرن غالبا ما يكون دستورا عرفيا. كما أن الدستور الجامد غالبا ما يكون مكتوبا. على أن ذلك ليس بصحيح فى كل الأحوال. فليس ثمة ما يمنع أن يكون الدستور المكتوب دستورا مرنا. إذا لم يميزه المشرع الدستورى بإجراءات خاصة تتبع فى تعديله. واسند هذه المهمة للبرلمان يمارسها بذات الطريقة التى يعدل بها القانون العادى.

ومن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة دستور فرنسا سنة ١٨١٤ ودستورها أيضا سنة ١٨٣٠، والدستور الإيطالى سنة ١٨١٤.

كما أن الدستور العرفى قد يكون دستورا جامدا. وذلك إذا استقر العرف على ضرورة تعديله بصورة تغاير تعديل القوانين العادية. ومثال ذلك القوانين الأساسية للمملكة الفرنسية قبل الثورة. إذ جرى العرف على أن الملك الذى يمثل السلطة التشريعية لا يستطيع تعديلها - كالقوانين العادية - وإنما كان يلزم اتفاق مجالس الطبقات أو الهيئات العمومية[٦].

ثانيا - النتائج التى تترتب على جمود الدستور:

يترتب على جمود الدستور أمران فى غاية الأهمية: يتمثل الأمر الأول: فى ضرورة تمايز إجراءات تعديل الدستور عن الإجراءات المقررة لتعديل التشريعات العادية. وهو أمر يستتبع بالضرورة بحث كيفية تعديله.

والثانى: أن هذا الجمود يرتب نتيجة قانونية بالغة الأهمية وهى السمو الشكلى للدساتير. والذى يقتضى معه تنظيم نوع من الرقابة يكفل خضوع

القوانين العادية للقانون الدستورى وضمان عدم مخالفة أحكامه، وهى ما تعرف بالرقابة على دستورية القوانين.

وترتيبا على ما سبق سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين: نتناول فى الأول منهما إجراءات تعديل الدستور، وفى الثانى: الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الأول

تعديل الدستور

كما سبق أن قلنا يترتب على السمو الشكلى للدستور ضرورة جموده. والذى يتمثل فى مخالفة إجراءات تعديله عن تلك التى تتبع بصدد تعديل القواعد القانونية العادية. ويهدف هذا الجمود إلى تحقيق قدر من الثبات والاستقرار لنصوص الدستور تكفل احترامها من جانب الحكام. كما تمايز بينها وبين القواعد القانونية العادية.

على أن هذا الجمود لا يمكن أن يمنع تعديل الدستور بإجراءات يحددها المشرع الدستورى .

والقول بغير ذلك يرتب نتائج خطيرة تتناقض مع الاعتبارات السياسية أو القانونية.

فالتسليم بإمكان تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية معا «وفكرة الدستور تتضمن حتما إمكان تعديله. فالدستور قانون، والقانون من طبيعته يقبل التعديل فى كل وقت. ومن الناحية السياسية، نرى أن الدستور قابل للتعديل أيضا لأنه يقوم بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره بيد أن هذه الأوضاع تتطور وتتعدل من وقت إلى آخر، ومن ثم لا يمكن تجميد نصوص الدستور تجميدا أبديا، بل يلزم تعديل هذه النصوص بصفة دائمة حتى تتطابق وتتلاءم مع التغييرات التى تطرأ على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة»[٧] .

وفى الحقيقة فإن تعديل الدستور يصبح أمرا ملحا عندما تتغير الظروف السياسية والمقومات الأساسية فى المجتمع. ذلك أن نصوص الدستور تأتى دائما

ترجمة للفلسفة السائدة فى المجتمع لحظة إصدار هذا الدستور. فتغير هذه الفلسفة يؤدى إلى تخلف الدستور عن مواكبة هذا التغيير إن لم يصبه التعديل. فالتحول من نظام اشتراكى إلى نظام ليبرالى حر يحكم بآليات السوق أمر يرتب بالضرورة تعديل الدستور لكى يواكب هذا التغيير. وهذه الحقيقة الثابتة والبديهية تستلزم أن تكون السلطة التى تملك تعديل الدستور أكثر إدراكا للظروف التى تستدعى هذا التعديل. ذلك أننا نرى أن فترات التحول الكبرى فى حياة الشعوب من نظام سياسى إلى آخر هى فترات مؤثرة فى مستقبل هذه الشعوب بل وحاضرها. وعدم مواكبة الدستور فى أى دولة من الدول لمثل هذه التحولات يؤدى إلى تعثرها وعدم انضباطها. وهذا الأمر سيكون لنا معه عود عند الحديث عن الدستور المصرى.

على أنه إذا كنا نسلم بضرورة امكانية تعديل الدستور، فإن كيفية التعديل من حيث: نطاقه، وإجراءاته، والسلطة المختصة به؛ ليس على وتيرة واحدة فى كافة الدساتير. ومن ثم سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول فى الأول منهما: كيفية تعديل الدساتير وفى الثانى نبين كيفية تعديل الدستور فى مصر وفرنسا .

المطلب الأول

كيفية تعديل الدساتير

يقتضى بيان كيفية تعديل الدساتير تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور، وإجراءاته ثم تحديد نطاق هذا التعديل.

الفرع الأول

السلطة المختصة بالتعديل وإجراءاته

أولا - السلطة المختصة بالتعديل:

فى تحديد السلطة المختصة بالتعديل. اختلف الفقه. ويمكن رد هذا الخلاف إلى ثلاثة آراء[٨].

الرأى الأول:

وقال به أنصار مدرسة القانون الطبيعى، حيث انهم كانوا ينظرون إلى الدستور المكتوب على أنه تعبير عن فكرة العقد الاجتماعى فى الدولة. ومن ثم فإنهم اشترطوا لإتمام تعديل الدستور الذى هو بمثابة عقد يحكم نظام الجماعة. موافقة جميع أطراف العقد؛ أى موافقة جميع المواطنين فى الدولة. ومن أنصار هذا الرأى فاتل.

ومن الواضح أن هذا الرأى يواجه بصعوبة عملية قد تصل إلى حد استحالة إتمام تعديل الدستور. ذلك أن تصور موافقة جميع مواطنى الدولة على فكرة تعديل الدستور أمر لا يمكن تحققه. حيث إن الإجماع على شىء واحد ليس من طبع البشر.

ولذلك ليس بمستغرب أن يذهب فاتل إلى التسليم بهذه الاستحالة والقول بالاكتفاء بموافقة الأغلبية لإتمام التعديل بدعوى أن ذلك يعتبر شرطا من شروط العقد؛ أى فى حالة نص الدستور على ذلك.

الرأى الثانى:

يذهب هذا الرأى إلى أن الأمة تستطيع أن تعدل الدستور فى أى وقت وذلك دون التقيد بإجراءات معينة. فإذا كان من المنطقى أن تقيد السلطة التأسيسية التى تضع الدستور السلطات الأخرى فى المجتمع بحسبان أن هذه السلطة هى المنشئة لهذه السلطات. فإنها لا تستطيع أن تقيد الأمة ذاتها وتغل يدها عن تعديل الدستور. فالأمة لها كامل الحرية بوصفها صاحبة السيادة تستطيع تعديل الدستور دون أن تكون مقيدة باللجوء إلى إجراء معين، وهى تلزم أعضاءها ولكنها لا تلزم نفسها وذلك لكونها مصدر الإلزام.

وحقيقة الأمر؛ أنه رغم المظهر الخادع لهذا الاتجاه إلا أنه من الفساد الأخذ به؛ حيث إنه يتناقض مع الحقيقة والمنطق، وذلك لأن اشتراط إجراءات معينة لتعديل الدستور يعتبر ضمانة جدية لعدم العسف بإرادة الأمة ذاتها أو العبث بها المتمثلة فى دستورها، وأن الذى يلجأ إلى ذلك غالبا ما يكون حاكما مستبدا بالسلطة على حساب الأمة والشعب ويريد أن يسند استبداده هذا إلى إرادة الأمة أيضا.

الرأى الثالث:

يذهب الفقه الدستورى الحديث إلى ضرورة التقيد بالإجراءات التى حددها الدستور لتعديله. وتكون السلطة المختصة هى تلك التى عينها الدستور لتعديله. وهذا الرأى يرتد بأصوله إلى أفكار الفيلسوف الفرنسى جان جاك روسو إذ أنه أقر بحق الجماعة فى تعديل دستورها، ويكون ذلك عن طريق الإجراءات التى سبق لها أن حددتها وضمنتها نصوص الدستور.

ثانيا - إجراءات تعديل الدستور:

يصدر الدستور عن السلطة التأسيسية فى الدولة. ويتبع فى إصداره إحدى طرق إصدار الدساتير على الوجه الذى سبق أن بيناه. وبصرف النظر عن مدى ديمقراطية هذه الطريقة. فإن السؤال الذى يطرح نفسه فى هذا المقام. هل يتطلب الأمر أن يعدل الدستور بذات الطريقة التى سبق وأن صدر بها؟

قاعدة تقابل أو توازى الأشكال تقتضى الإجابة عن مثل هذا التساؤل بالإيجاب فهى تعنى أن العمل القانونى لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا باتباع ذات الإجراءات والأشكال التى تقررت لإصداره[٩].

ومن أمثلة الدساتير التى طبقت هذه القاعدة الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٧٩٣ حيث صدر بطريقة الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبى واشترط أن يكون تعديله بذات الطريقة. وكان هذا دأب دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الذى صدر فى سنة ١٨٤٨ حيث أنه صدر عن جمعية تأسيسية منتخبة واشترط تعديله بذات الطريقة[١٠].

وعلى الرغم من أن كثيراً من الدساتير آثرت تسهيل عملية تعديل الدستور فعهدت بهذه المهمة إلى الهيئة التشريعية مع اشتراط تمايز إجراءاتها عن تعديل القوانين العادية. كأن تشترط أغلبية معينة لمناقشة التعديل أو لتمامه. أو تنص على ضرورة اجتماع مجلسى البرلمان لإقرار التعديل وهى بهذا الإجراء تسعى إلى التوفيق بين ضرورة توفير قدر من الجمود للدستور وبين التخفيف من هذا الجمود إلى أقصى حد.

إلا أن قاعدة توازى الأشكال مازال يوجد لها تطبيق هام فى المجال الدستورى هو النص على طريقة الاستفتاء الدستورى التعديلى كطريقة لتعديل الدستور. والاستفتاء التعديلى إجراء متبع فى كثير من بلاد العالم، وتتباين هذه الدساتير فى اتباع طريقة تنظيم هذا الإجراء. فمن الدساتير من يعلق إجراء هذا الاستفتاء على طلب سلطة من سلطات الدولة، سواء فى ذلك السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية، أو يعلقه على إرادة المواطنين فى اقتراع شعبى. ومن أمثلة الدساتير التى تقرر حق تعديل الدستور بيد السلطة التنفيذية - وبالأحرى بيد رئيسها والذى هو فى غالب الأمر رئيس الجمهورية - الدستور الفرنسى للجمهورية الخامسة الصادر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ والذى يخير رئيس الجمهورية بين اللجوء إلى الاستفتاء الشعبى لإقرار التعديل الدستورى أو رفضه. أو أن يعرضه على مجلسى البرلمان - فى اجتماع على هيئة مؤتمر - ويجب هنا أن يوافق عليه أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات. وكذلك الدستور الموريتانى حيث جعل اللجوء إلى الاستفتاء أمراً موقوفا على إرادة رئيس الدولة، ونفس الشيء بالنسبة للدستور السنغالى.

على أن دساتير أخرى قررت هذا الحق للسلطة التشريعية. فللبرلمان أن يطلب إجراء الاستفتاء على التعديل، مثال ذلك دستور غينيا، وبعض دساتير الولايات الأعضاء فى الاتحاد السويسرى. وفى الولايات الأمريكية، ودستور النمسا الصادر فى أول أكتوبر ١٩٢٠ حيث ينص فى المادة ٤٤ على وجوب «عرض التعديل الدستورى الجزئى على الاستفتاء الشعبى إذا طلب ذلك ثلث أعضاء المجلس الوطنى أو ثلث أعضاء المجلس الاتحادى».

وفى واقع الأمر يجب أن يكون هذا الحق مكفولا لكل من رئيس الدولة (السلطة التنفيذية) والبرلمان، بالتساوى بينهما بحيث يكون من حق أيهما طلب عرض التعديل على الشعب. لأن ذلك يؤدى إلى قيام توازن بين سلطات الدولة مما يشكل عاملا مهما فى عدم طغيان سلطة على سلطة أو استخدام الاستفتاء الشعبى من قبل سلطة كسيف مسلط على سلطة أخرى[١١].

وهناك من الدساتير التى جعلت إجراء الاستفتاء التعديلى بناء على اقتراح شعبى، وفى هذه الحالة يكون طلب اللجوء إلى الاستفتاء من حق المواطنين، ومن ذلك الدستور السويسرى الفيدرالى. الذى أجاز للمواطنين فى المادة ١٢١ منه فيما يتعلق بالتعديل الدستورى الجزئى سلطة تأسيسية كاملة، بحيث يستطيع اتمام التعديل الدستورى وحده، ويكون ذلك إذا طلبه خمسون ألفا من المواطنين. وقدموا مشروع تعديل الدستور تام الصياغة، ولو لم توافق عليه الجمعيات الفيدرالية فإن المشروع المقدم يعرض على الشعب والولايات لقبوله أو رفضه، وللبرلمان الفيدرالى إذا لم يوافق على الاقتراح الشعبى بالتعديل أن يعد مشروعا مقابلا أو يوصى الشعب برفض المشروع المقترح . ومن ذلك أيضا ما نص عليه دستور فيمار الألمانى Weimar حيث نص فى المادة ٧٦ على ما يلى «.. إذا حدث استفتاء الشعب بشأن التعديل الدستورى بناء على اقتراح شعبى فيجب موافقة أغلبية الناخبين المقيدين على هذا التعديل».

وفى الواقع أن تقرير حق الاستفتاء الشعبى للشعب بناء على اقتراح شعبى أو ما يعرف بحق الاقتراح الشعبى، يعتبر إجراء ديمقراطيا لا يجب حرمان الشعب منه، ويستطيع أن يمارس الشعب هذه السلطة بفئاته المختلفة التى لا تستطيع لأسباب كثيرة أن يكون لها مكان فى البرلمان، وعن طريق الأحزاب السياسية والنقابات المهنية. وكافة الفئات فى المجتمع مما يجعل معنى الديمقراطية متحققا فعلا.

الفرع الثانى

نطـاق التعديـل

إذا كان تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية، فإن المشرع الدستورى قد يحظر تعديل الدستور مدة معينة فى ظل سيادة ظروف معينة كما قد يحظر تعديل مواد معينة فى الدستور.

وعلى ذلك فإن نطاق التعديل يتحدد بالقيود التى قد يضعها المشرع الدستورى نفسه ويهدف من ورائها تحقيق الجمود المطلق لبعض نصوص

الدستور، أو للدستور فى مجموعه مدة محددة من الزمن. ومن ثم فإن الخطر قد يكون زمنيا وقد يكون موضوعيا. وقد أثارت هذه القيود فى الفقه خلافا حول مشروعيتها. فذهب البعض إلى مشروعيتها، وتشكك البعض الآخر فى هذا الأمر.

أولا - الحظر الزمنى:

ويفترض الحظر الزمنى تحريم تعديل نصوص الدستور كلها أو بعضها مدة محددة من الزمن. فالدستور يحدد الإجراءات التى تتبع عند تعديله. ولكنها لا تطبق خلال مدة يحددها أو فى ظروف معينة. وعلى ذلك فإن الحظر الزمنى يتخذ صورتان:

١- الصورة الأولى: حظر تعديل الدستور كله خلال فترة معينة، وفى هذه الصورة يحظر الدستور اتخاذ إجراءات تعديله خلال مدة معينة يحددها. وهذه الصورة تتحقق للدساتير التى تقيم أنظمة سياسية جديدة على إثر ثورات أو انقلابات. ومن خلالها يهدف الدستور إلى تحقيق قدر من الثبات والاستقرار للنظام السياسى الجديد.

ومن الأمثلة على ذلك الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٧٩١ حيث نص على عدم جواز تعديله إلا بعد مرور أربع سنوات على إصداره ونفاذه[١٢] .

ودستور العراق الصادر سنة ١٩٢٥ حيث نص على عدم جواز تعديله إلا بعد مرور خمس سنوات على نفاذه.

كما أن الدستور المصرى الصادر فى سنة ١٩٣٠ كان ينص فى المادة ١٥٦ منه على أنه «لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور فى العشر سنوات التى تلى العمل به».

٢- الصورة الثانية: وتتمثل فى حظر إمكانية تعديل الدستور تعديلا كليا أو جزئيا فى ظروف معينة. كأن تكون الدولة فى حالة حرب. أو أن إقليمها تتهدده

المخاطر، ففى مثل هذه الظروف لا يصح اتخاذ إجراءات تعديل الدستور لأنها تمثل ظروفا غير طبيعية فى حياة الشعوب مما يخشى معه أن يأتى التعديل فى غير صالح الأمة.

ومثال ذلك ما قرره الدستور الفرنسى الحالى فى المادة ٨٩ إذ حرم تعديله فى حالة احتلال بعض أو كل إقليم الدولة بواسطة قوات أجنبية، وهو ما كان ينص عليه دستور الجمهورية الرابعة فى فرنسا سنة ١٩٤٦.

ووردت هذه الصورة أيضا فى المادة ١٥٨ من دستور سنة ١٩٢٣ والمادة ١٤٧ من دستور سنة ١٩٣٠ فى مصر حيث كانت تنص على أنه «لا يجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق سند الملكية مدة قيام وصاية العرش» وهو نص دائما ما يتضمنه الدستور الملكى، وذلك لأنه يهدف إلى منع التعديلات التى يمكن أن تقع فى مدة وصاية العرش.

ثانيا - الحظر الموضوعى :

يتمثل هذا الحظر فى النص فى الدستور على عدم جواز تعديل نصوص معينة وذلك لحماية مصلحة معينة. ففى النظم الملكية نرى الدساتير فيها تحرص على النص على عدم جواز تعديل النصوص التى تتعلق بالشكل الملكى للحكم. وفى النظم الجمهورية كثيرا ما نجد مثل هذا النص يمنع تعديل الشكل الجمهورى للحكم.

ومن ذلك ما نص عليه دستور سنة ١٨٨٤ فى فرنسا من أن الشكل الجمهورى للحكومة لا يصح أن يكون محلا للتعديل. وقد جاء هذا النص فى دستور الجمهورية الرابعة المادة ٩٥ والصادر سنة ١٩٤٦ واستقر أيضا فى ظل دستور الجمهورية الخامسة الحالى والصادر سنة ١٩٥٨ فى مادته ٨٩[١٣].

ومن ما قرره دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر فى المادة ١٥٦ منه «... ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تعديلها».

ونص دستور سنة ١٩٣٠ فى مصر على حكم مماثل فى المادة ١٤٥. وهو أيضا ما نص عليه الدستور الكويتى الصادر سنة ١٩٦٢ إذ أنه حظر تعديل الأحكام الخاصة بالنظام الأميرى الكويتى وبمبادئ الحرية والمساواة والمنصوص عليها فى هذا الدستور.

تلك هى صور الحظر التى تنص عليها الدساتير عادة. وقد اختلف الفقه فى مدى التسليم بمشروعية هذه القيود التى تؤدى إلى تأبيد نصوص الدستور مدة معينة أو تأبيد بعض هذه النصوص وتحريم تعديلها على الاطلاق فى ظل نفاذ هذا الدستور.

ثالثا - مشروعية قيود تعديل الدستور:

فى تحديد القيمة القانونية لقيود التعديل ومدى مشروعيتها تفرق الفقه إلى ثلاثة آراء نعرضها على الوجه التالى:

الرأى الأول - بطلان قيود التعديل:

يذهب بعض الفقه إلى بطلان قيود التعديل الدستورى سواء تمثلت فى الحظر الزمنى أو الحظر الموضوعى على الوجه الذى سبق وأن بيناه. فهذا الحظر بصورتيه يتناقض مع مبدأ سيادة الأمة. ويعد مصادرة على حقها فى السيادة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذه القيود هى فى حقيقتها رغبات للحكام والملوك حفاظا على سلطتهم.

ومن ثم يخلص أنصار هذا الرأى إلى عدم التقيد بهذه القيود نظرا لعدم مشروعيتها. ومن ثم يمكن تعديل الدستور رغم وجودها[١٤].

الرأى الثانى:

إذا كان الرأى الأول يقرر حكما موحدا بالنسبة لصور الحظر جميعها، فإن هذا الرأى يفرق بين صور الحظر المختلفة فينكر بعضها ويقر البعض الآخر.

فذهب اتجاه أول داخل هذا الرأى بالتفرقة بين الحظر الزمنى وحظر تعديل الدستور أو بعض نصوصه مدة معينة من الزمن أو فى ظروف معينة، فهذه

القيود لا تضفى جمودا مطلقا على نصوص الدستور. وإنما هو جمود موقوت بمدة معينة ومحددة أو خلال ظروف معينة. فهذه القيود لا تتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، ولا تتنافى مع ضرورة تعديل الدستور، فهو أمر مسلم على أنه مؤجل لمدة معينة.

أما الحظر الموضوعى والذى يحظر تعديل بعض نصوص الدستور حظرا مطلقا فهو يتعارض مع سيادة الأمة، ويصبح غير ذى قيمة قانونية، لأن السلطة التأسيسية لجيل معين لا تستطيع أن تقيد سلطة الأجيال القادمة(١٥).

وذهب البعض الآخر إلى أن الحظر الزمنى الذى يحظر تعديل الدستور خلال مدة معينة ليست له قيمة قانونية، بينما يقر بمشروعية الحظر الموضوعى والذى يقتصر على حظر تعديل نص من نصوص الدستور(١٦).

الرأى الثالث - مشروعية قيود التعديل:

يذهب أنصار هذا الرأى إلى أن القيود التى تحظر التعديل سواء كان حظرا زمنيا أم موضوعيا هى نصوص قانونية مشروعة ينبغى احترامها وتنفيذ أحكامها(١٧). طالما بقى الدستور قائما. أو بقيت هذه النصوص التى تفرض هذه القيود قائمة ولم تعدل إذ أن حظر التعديل لا يتناولها فى ذاتها، وإنما يتناول ما أشارت إليه من نصوص أخرى. ومن ثم يكون للأمة فى كل حين تعديل النصوص التى تفرض حظرا موضوعيا أو زمنيا أولا ثم بعد ذلك يتم تعديل النصوص التى كانت محلا للحظر مرة ثانية. وبهذا تنحصر القيمة الفعلية لهذه النصوص فى كونها تؤدى إلى منع إجراء التعديلات بعد رويَّة وتفكير وباتباع إجراءات أكثر طولا وأشد تعقيدا(١٨).

ولا شك لدينا فى صحة هذا الرأى، ذلك أنه لا يستقيم فى نظرنا إهدار النصوص الدستورية التى تشيد هذا الحظر أو ذاك مادام أن الدستور الذى يحتويها قائم ولم يلغ أو يعدل، فإن كانت الأمة ترى العدول عن هذه القيود فلها أن تبرهن عن ذلك بتعديل النصوص التى تنص على هذا الحظر، أما إهمالها

وعدم احترامها فهو مدخل كبير للاستبداد حتى وإن كان استبدادا باسم السيادة الشعبية فيجب رفضه والوقوف ضده .

المطلب الثانى

كيفية تعديل الدستور فى فرنسا ومصر

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الأول: يبحث فى أسلوب تعديل الدستور فى فرنسا.

الثانى: نتناول فيه أسلوب تعديل الدستور فى مصر.

الفرع الأول

كيفية تعديل الدستور فى فرنسا

تنص المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ وهو ما يعرف بدستور الجمهورية الخامسة على ما يلى «... لكل من رئيس الجمهورية - بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء - وأعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور. ويجب أن يوافق مجلسا البرلمان على مشروع التعديل ويكون التعديل نهائيا بعد الموافقة عليه فى استفتاء شعبى.

ومع ذلك فإن مشروع التعديل لا يعرض على الاستفتاء إذا قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان مجتمعا على هيئة مؤتمر، وفى هذه الحالة يجب الموافقة على مشروع التعديل بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المعطاة، ويكون مكتب المؤتمر هو مكتب الجمعية الوطنية. ولا يمكن اتخاذ أو متابعة أية إجراءات تعديل فى حالة المساس بسلامة إقليم الدولة، ولا يمكن أن يكون الشكل الجمهورى محلا للتعديل» .

هذه هى المادة التى تحدد طريقة تعديل الدستور الفرنسى، وقد وردت وحيدة فى الفصل الرابع عشر من الدستور، تحت عنوان «فى التعديل». وتعديل الدستور عن طريق هذه المادة يمر بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى تتمثل فى اقتراح التعديل، وبعد ذلك تأتى مرحلة مناقشة الاقتراح بالتعديل والتصويت عليه ثم مرحلة أخيرة، وهى إقرار التعديل وذلك كله على التفصيل التالى:

أولا - اقتراح التعديل:

تكفل المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى حق اقتراح تعديل الدستور لكل من رئيس الجمهورية. وأعضاء البرلمان فى حدود معينة.

١- الاقتراح الرئاسى بالتعديل:

واقتراح رئيس الجمهورية بتعديل الدستور، كما تقضى بذلك المادة ٨٩ - يكون بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، أى أنه من المفروض أن رئيس الوزراء هو الذى يتقدم باقتراح التعديل لمادة أو أكثر من مواد الدستور إلى رئيس الجمهورية، وعلى هذا الأخير أن يوافق عليه، ويتقدم به كاقتراح رئاسى بالتعديل.

وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقدم باقتراح تعديل الدستور إلا بناء على عرض رئيس الوزراء، ولرئيس الوزراء - ولو من الناحية النظرية - سلطة عرض اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية - دون استشارة أعضاء الحكومة.

ومن ناحية أخرى فإن رئيس الجمهورية - بما له من دور أساسى فى حماية الدستور - له أن يرفض هذا الاقتراح أو أن يطالب الحكومة بتعديله(١٩). والنص على أن يكون العرض من رئيس مجلس الوزراء أمر لا يخلو من فائدة، حيث بمقتضاه يستطيع البرلمان أن يبسط رقابته على الاقتراح بالتعديل ومساءلة الحكومة باعتبار أن رئيسها يتحمل جانبا من مسئولية الاقتراح بتعديل الدستور(٢٠).

٢- الاقتراح البرلمانى:

نصت المادة ٨٩ على حق أعضاء مجلسى البرلمان (الجمعية الوطنية - ومجلس الشيوخ) فى اقتراح تعديل الدستور سواء كان ذلك بصفة فردية أم بصفة جماعية.

وفى الحقيقة أن إعطاء هذا الحق لأعضاء مجلس الشيوخ يعتبر بعثا لاختصاصات هذا المجلس التى اندثرت قبل دستور الجمهورية الخامسة، وبتقرير هذا الاختصاص لمجلس الشيوخ بالتساوى مع الجمعية الوطنية، يسند المشرع الدستورى له دورا هاما فى هذا الصدد. على أن المادة ٨٩ قد نصت على حدود معينة يجب الالتزام بها حتى يكون الاقتراح بالتعديل مقبولا. وهذه الحدود تتعلق بموضوع الاقتراح بالتعديل.

٣- حدود الاقتراح بالتعديل:

اقتراح التعديل سواء أكان رئاسيا أم برلمانيا يجب أن يتقيد بالقيود التى حددتها المادة ٨٩ .

أ- لا يجوز متابعة إجراءات التعديل فى حالة المساس بسلامة أراضى الدولة.

ففى هذه الحالة قدر المشرع الدستورى فى فرنسا فى فرنسا أن الأمور لا تحتمل مناقشة تعديل الدستور. ومن ثم فإنه فى ظل هذه الظروف لا يجوز اقتراح التعديل. أما إذا كان هذا الاقتراح قد تم فيجب وقف إجراءاته وعدم متابعته.

ب - لا يجوز أن يكون موضوع التعديل تغيير الشكل الجمهورى للحكومة.

ثانيا - التصويت على الاقتراح بالتعديل:

وهذه المرحلة تقتضى مناقشة نصوص هذا الاقتراح كل نص على حدة ومناقشة الاقتراح فى البرلمان لا تستلزم إجراءات خاصة، بل تخضع لنفس الإجراءات، والمناقشات التى تتم بالنسبة لاقتراح القوانين العادية على أن هذه المناقشة يجب أن تتم فى كل مجلس على حدة، بمعنى أن الاقتراح يناقش ويصوت عليه فى الجمعية الوطنية، ونفس الأمر يحدث بالنسبة لمجلس الشيوخ كما تقضى المادة ٨٩[٢١].

ثالثا - إقرار الاقتراح بالتعديل:

وتعتبر هذه المرحلة آخر المراحل التى يمر بها الاقتراح بتعديل الدستور - كما ورد ذلك - فى المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى.

فالاقتراح بالتعديل عندما يصوت عليه من قبل مجلسى البرلمان - الجمعية الوطنية. مجلس الشيوخ - يعتبر مشروع اقتراح بالتعديل، ويجب التصديق عليه حسب نص المادة ٨٩ فقرة ٢ بواسطة الاستفتاء الشعبى، ولكن الفقرة التالية من المادة ٨٩ (فقرة ٣) تعطى لرئيس الجمهورية حق تقرير عدم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبى، واتباع إجراء آخر يتمثل فى عرض النص على مجلسى البرلمان - الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ - ويكون ذلك فى هيئة مؤتمر. وفى حالة اللجوء إلى هذا الإجراء يستلزم الدستور موافقة ثلاث أخماس الأصوات. وحق الخيار بين الاستفتاء وبين المؤتمر البرلمانى - يرد على الاقتراح بالتعديل سواء كان واردا من قبل البرلمان أم من قبل الرئيس، والمادة ٨٩ لم تحدد مجال عمل لأى من الإجرائين وإنما جعلت هذا المجال مرهونا باختيار رئيس الجمهورية .

على أن جانبا من الفقه يرى أن روح الدستور تدل دلالة واضحة على أن الإجراء الأول المتمثل فى الاستفتاء الشعبى هو الذى يتبع عندما يتعلق الأمر باقتراحات لتعديلات كبيرة الأهمية، بينما يكون مجال عمل المؤتمر البرلمانى، فى حالة التعديلات الفنية أو تلك التى تتطلب سرعة فى مواجهة الخطر[٢٢]. كما أنه فى أثناء مناقشة المجموعة الدستورية الاستشارية وزير العدل فى هذا الخصوص أعلن أن الاستفتاء هو الطريق الطبيعى لإقرار التعديل الدستورى، واللجوء إلى المؤتمر لا يكون متبعا إلا فى الحالات والظروف التى تتطلب تعديلا عاجلاً [٢٣].

وقد طبقت المادة ٨٩ فى فرنسا مرتين :

المرة الأولى: حدث فيها تعديل فى ٢٩ أكتوبر ١٩٧٤ وكان يتعلق بالسماح لستين نائبا من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ باللجوء إلى المجلس الدستورى قبل إصدار قانون معين للنظر فى دستوريته.

المرة الثانية: فى ١٨ يونيه ١٩٧٦، وكان الأمر يتعلق بتعديل المادة السابعة زمن مقتضاه يكون للمجلس الدستورى أن يقرر إعادة إجراء انتخابات رئيس الجمهورية إذا توفى أحد المرشحين قبل إتمام إجراء أى من الدورين الذى يتم فيهما انتخاب رئيس الجمهورية.

الفرع الثانى

كيفية تعديل الدستور المصرى

تنص المادة ١٨٩ من الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ على أنه «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل.

فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وفى جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض.

وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فى شأنه.

فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وقد طبقت هذه المادة مرة واحدة. وعلى ذلك سوف نبحث أولا تنظيم تعديل الدستور فى مصر ثم ثانيا التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠.

أولا - تنظيم التعديل الدستورى فى مصر وفقا لدستور ١٩٧١:

١- اقتراح التعديل:

نص المادة ١٨٩ يعطى حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور لرئيس الجمهورية ولأعضاء البرلمان .

أ- الاقتراح الرئاسى: لرئيس الجمهورية حق اقتراح مشروع تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وكان ذلك ايضا هو المقرر فى كافة الدساتير التى صدرت فى أعقاب ثورة يوليه ١٩٥٢.

وعلى خلاف الأمر فى الدستور الفرنسى - لم يتطلب الدستور المصرى أن يكون اقتراح رئيس الجمهورية بالتعديل بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، وإن كان هذا لا يمنع - بطبيعة الحال - أن يتقدم رئيس الجمهورية باقتراحه بناء على إعداد الحكومة، نظرا لأن رئيس الجمهورية يعتبر هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية.

واقتراح رئيس الجمهورية بالتعديل يجب أن يحدد أمرين :

الأمر الأول: يتعلق بتحديد المواد المراد تعديلها، والأمر الثانى: الأسباب التى أدت إلى طلب هذا التعديل، وذلك كما نصت المادة ١٨٩. ونرى أن ذكر المشرع الدستورى المصرى، هذين الأمرين يعتبر منه تزيدا، لا يضيف جديدا إلى حقيقة الواقع. حيث إنه من المتصور أن يكون طلب التعديل متضمنا المواد المراد تعديلها، وكذلك الأسباب التى أدت لذلك.

ب - الاقتراح البرلمانى: أعطى الدستور أيضا حق اقتراح تعديل الدستور لأعضاء مجلس الشعب. وهذا الحق - على خلاف ما يقضى به الدستور الفرنسى - لا يمارس فرديا وإنما يتطلب الدستور أن يكون اقتراح التعديل مقدما من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، فإذا لم يتوافر هذا الشرط فى اقتراح التعديل فلا يلتفت إليه، ويعتبر هذا الشرط تشددا لا مبرر له حيث إن المنطق القانونى يقضى بأن يكون التشدد فى مرحلة إقرار التعديل، وكان يجب أن يعطى حق طلب تعديل الدستور لأى من أعضاء مجلس الشعب فرادى أو جماعات، كما هو معمول به فى الدستور الفرنسى.

واشتراط أن يكون اقتراح البرلمان بالتعديل موقعا عليه من ثلث أعضاء المجلس، - نراه - يخل بالتوازن بين رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان فى شأن موضوع اقتراح التعديل، هذا فضلا عن أن مجلس الشعب المصرى يتكون من حزب واحد مسيطر، أما الأحزاب الأخرى فإن تمثيلها يعتبر شكليا ، مما يفرغ هذا الحق من مضمونه ويجعله غير ذى قيمة. فأحزاب المعارضة كلها

منذ عودة نشاط الأحزاب فى مصر لم تحصل على ثلث أعضاء مجلس الشعب فى أى انتخابات برلمانية.

وتنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه إذا كان الاقتراح بالتعديل مقدماً من أعضاء مجلس الشعب، فإن رئيس المجلس يعرض الطلب المقدم باقتراح التعديل خلال سبعة أيام من تقديمه على اللجنة العامة للنظر فى مدى توافر الشروط المقررة فى المادة ١٨٩ من الدستور. وفى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١١٥ من لائحة مجلس الشعب. فإذا انتهت اللجنة العامة بأغلبية أعضائها إلى عدم توافر الشروط الدستورية فى الطلب قدمت تقريرا بذلك إلى رئيس المجلس، ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس فى أول جلسة تالية.

ويتضح من ذلك أن إجراءات تقرير توافر الشروط الدستورية والإجرائية فى طلب التعديل تختلف فى حالة ما إذا كان اقتراح التعديل مقدما من رئيس الجمهورية، وما إذا كان مقدما من أعضاء البرلمان، ففى الحالة الأولى يعرض الأمر على مجلس الشعب مباشرة، أما فى الحالة الثانية فيجب عرض الاقتراح على اللجنة العامة وذلك للتأكد من مدى مطابقة توافر الشروط قبل أن يعرض الأمر على المجلس[٢٤].

جـ - حدود الاقتراح بالتعديل: لم تحدد المادة ١٨٩ حدودا للاقتراح بتعديل الدستور وذلك على خلاف المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى، على أثر ذلك يثور التساؤل، هل اقتراح التعديل فى الدستور المصرى يمكن أن يرد على أى نص من نصوص الدستور؟

ذهب رأى فى الفقه المصرى إلى أن نص المادة ١٨٩ من الدستور المصرى لم يحدد حدودا يجب أن يأتى الاقتراح بالتعديل محدودا بها. وترتيبا على هذا الرأى، فإن الشكل الجمهورى يمكن أن يكون محلا لتعديل دستورى، ومن ثم يمكن تصور - ولو من الناحية النظرية - إعادة النظام الملكى فى مصر

فى ظل دستور ١٩٧١، فالمادة ١٨٩ تنص على ضرورة أن يتضمن طلب التعديل «المواد المطلوب تعديلها ..» ولم يستثن بعد ذلك من مواده الدستور، أو مبادئه ما يخرج على نطاق التعديل[٢٥].

على أن الرأى الآخر فى الفقه، يذهب إلى عكس ذلك - ويقرر أن الشكل الجمهورى والمبادئ الأساسية التى يقوم عليها الدستور الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١، لا يصح أن تكون محلا للتعديل وأن المادة ١٨٩ يجب أن تفسر فى نطاق مواد الدستور الأخرى، ولا سيما المادتان ٧٩،٩٠ من الدستور، وبمقتضى المادة ٧٩ فإن رئيس الجمهورية يقسم على احترام النظام الجمهورى واحترام الدستور والقانون، وأن يحافظ على سلامة الوطن، والمادة ٩٠ تتطلب نفس الأمر بالنسبة للنواب، فنواب الشعب قبل أن يمارسوا وظيفتهم التشريعية يُقسمون على احترام النظام الجمهورى، والمحافظة على أمن الوطن وسلامة أراضيه. وترتيبا على هذا الفهم، يذهب أنصار هذا الرأى إلى أن نص المادة ٧٩ والمادة ٩٠ يقيدان حق تعديل الدستور، كما ورد فى المادة ١٨٩[٢٦]. ويذهب البعض إلى أنه مع عدم وجود هيئة تراقب تطبيق هذا التفسير، فإن المراقبة تكون متبادلة من رئيس الجمهورية على البرلمان، ومن البرلمان على رئيس الجمهورية وتفسير ذلك أنه فى حالة اقتراح أعضاء البرلمان تعديلا دستوريا يتضمن مساسا بسلامة أراضى الدولة أو بالنظام الجمهورى - فإن رئيس الجمهورية له حق رفض طرح هذا الاقتراح بالتعديل على الاستفتاء، وبالمقابل إذا اقترح الرئيس شيئا - من هذا القبيل - فإن البرلمان يستطيع أن يمتنع عن مناقشة هذا الاقتراح.

وفى الحقيقة، أنه رغم الاعتبارات التى تؤدى إلى تأييد منطق الرأى الأخير حفاظا على المبادئ الأساسية التى وردت فى الدستور وأهمها النظام الجمهورى. والحفاظ على سلامة أراضى الوطن - إلا أنه يبقى من الناحية القانونية عدم وجود سند لهذا الرأى من نصوص الدستور. فالقول بعدم جواز

التعديل على المبادئ الأساسية التى وردت فى الدستور، أو على النظام الجمهورى بمقتضى المادة ١٨٩، بحجة أن رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان قد أقسموا على احترامها - قول تعوزه الدقة، فالقسم على احترام النظام الجمهورى والدستور لا ينصرف إلى عدم التعديل، وإلا كان نتيجة ذلك عدم جواز تعديل أى نص من نصوص الدستور، وكان نص المادة ١٨٩ من الدستور لغوا لا فائدة منه، ثم إن الرأى الثانى يستند إلى وجود رقابة متبادلة على اقتراح التعديل بين رئيس الجمهورية والبرلمان، فهذا الرأى على بساطته لم يواجه فرضا - بل حقيقة - وهى أن البرلمان المصرى بأغلبيته الساحقة يخضع لحزب رئيس الجمهورية - والذى - بطبيعة الحال سيؤثر فى مناقشة الاقتراح بالتعديل وإقراره.

والحل - كما نرى - لا يكون بتأييد الرأى الأول - وإنما يكون بتعديل نص المادة ١٨٩ من الدستور بما يضمن وضع حدود يلتزم بها الاقتراح.

د - وقت التعديل: لم تحدد نص المادة ١٨٩ من الدستور وقتا معينا سواء لجواز تقديم الاقتراح بالتعديل أو لمنع ذلك، ومن ثم يمكن تعديل الدستور فى كل وقت ، على أن الفقه المصرى فى مجموعه يتفق على عدم جواز تعديل الدستور فى أوقات الأزمات والتى تقتضى إعمال نص المادة ٧٤ من الدستور ، حيث إن تطبيق أحكام هذه المادة يقتضى اتخاذ «إجراءات سريعة» لمواجهة مخاطر تهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى[٢٧] .

وتعديل الدستور - بطبيعة الحال - لا يمكن أن يكون ضمن هذه الإجراءات، هذا فضلا عن أن إعمال المادة ٧٤ من الدستور، يجب أن يتم فى إطار قواعد الدستور ذاتها فمن المخاطر التى تواجهها إجراءات المادة ٧٤ كل ما يؤدى إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى، ومن هنا لا يستقيم الأمر حين يترتب على إعمال النص إهدار أحكام الدستور، يبقى بعد

ذلك، فرضان لا يصح معهما طرح مشروع لتعديل أحكام الدستور، الفرض الأول: حالة غياب مجلس الشعب، وذلك لأى سبب من الأسباب سواء أكان سببا عاديا مثل انتهاء الجلسات أو انتهاء الفصل التشريعى، أو كان بسبب غير عادى كالحل أو انتهاء المدة ، فهنا غير جائز طرح مشروع تعديل الدستور لأن الهيئة التى أناط بها الدستور مناقشة الاقتراح بالتعديل، وإقراره مبدئيا غير متواجدة، الفرض الثانى: هو غياب رئيس الجمهورية، سواء أكان هذا الغياب لسبب غير عادى كالوفاة أو وجود سبب يعرقل قيامه بأداء مهامه الدستورية، ويترتب على ذلك عدم جواز قيام الرئيس المؤقت باقتراح تعديل الدستور.

٢- الموافقة على مبدأ التعديل:

الاقتراح بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور سواء كان اقتراحا رئاسيا أم برلمانيا يجب أن يعرض على مجلس الشعب، وذلك لمناقشة مبدأ التعديل، ويجب أن توافق الأغلبية على الاقتراح بالتعديل من الناحية المبدئية.

ومجلس الشعب فى هذه المرحلة - غير مطالب بأن يناقش موضوع التعديل، بل عليه أن ينظر فى مدى ملاءمة مبدأ تعديل الدستور، وعلى ذلك فإننا نرى أن استخدام المادة ١٨٩ لتعبير "يناقش"، يعتبر استخداما غير موفق، وكان يحسن بالمشرع الدستورى لو استبدله بتعبير "ينظر" حيث إنه يفيد النظر فى قبول مبدأ التعديل من عدمه، على خلاف الفعل يناقش الذى يقتضى مناقشة موضوعية لمشروع الاقتراح بالتعديل فى ذاته وأساسه، كما أن هذه المرحلة تقتضى أن ينظر مجلس الشعب فى مدى توافر الشروط الشكلية التى تطلبها الدستور فى الاقتراح بالتعديل.

وهنا يثار التساؤل الآتى: هل يجب أن يكون مشروع الاقتراح بالتعديل مصاغا على هيئة مواد دستورية تقوم مقام المواد المطلوب تعديلها؟ أم أنه يكون صحيحا إذا ما تطلب التعديل وأورد أسبابه دون تقديم الاقتراح فى هيئة نصوص تامة الصياغة؟ حسب ما تقضى به المادة ١٨٩ يجب أن يكون الاقتراح محددا للمواد المطلوب تعديلها، ومبينا الأسباب الداعية إلى التعديل،

ولم تشترط أن يكون مشروع التعديل مصاغا على هيئة نصوص، وإن كان نص المادة ٨٩ لا يمنع ذلك. ومجلس الشعب - بعد النظر - فى مبدأ التعديل يصدر قرارا فى شأن الاقتراح، إما بالقبول وإما بالرفض، ويكون هذا القرار بأغلبية أعضاء المجلس، وإذا تم رفض التعديل من حيث المبدأ، فإنه يترتب على ذلك نتيجة هامة وهى عدم جواز إعادة طلب تعديل - المواد موضوع الاقتراح المرفوض إلا بعد مضى سنة على هذا الرفض. ولعل الدستور استهدف بذلك أن يضمن جدية الاقتراح بالتعديل. وإن كنا نرى أن ذلك تشددا لا جدوى منه، فقد يرفض، لأسباب شكلية لا صلة لها بموضوع الاقتراح، وهذا الرفض يمنع التقدم باقتراح آخر لتعديل هذه النصوص لمدة عام كامل، وظاهر نص المادة ١٨٩ يقضى بأنه إذا كان الاقتراح بالتعديل اقتراحا رئاسيا وتم رفضه من قبل البرلمان من حيث المبدأ، فإنه لا يجوز لأعضاء البرلمان أن يتقدموا باقتراح تعديل لنفس المواد التى كانت موضوع الاقتراح الرئاسى، ونفس الأمر إذا كان الاقتراح المرفوض برلمانيا فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقدم باقتراح تعديل نفس المواد التى كانت موضوع الاقتراح البرلمانى إلا قبل مرور عام.

وهنا يثار تساؤل هام عن الهيئة أو الجهة التى تراقب تنفيذ ذلك؟ ونحن نرى أن مجلس الشعب ذاته هو الذى عليه - وهو بصدد الموافقة على مبدأ التعديل - أن يراقب تنفيذ هذا القيد، فله أن يرفض مبدأ الاقتراح بالتعديل نظرا لكونه جاء على مواد محظور تعديلها لمدة عام.

على أن الدستور - بعد تعديله فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ - قد نص فى المادة ١٩٥ على وجوب أخذ رأى مجلس الشورى فى «الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور». وهنا يثار التساؤل عن الوقت الذى يجب أن يتدخل فيه مجلس الشورى برأيه فى موضوع التعديل؟ هل يكون ذلك قبل اقتراح التعديل، أم فى مرحلة إقرار مبدأ التعديل من قبل مجلس الشعب؟ أم يكون فى أثناء مناقشته بصفة نهائية فى مجلس الشعب؟ بطبيعة الحال، لا يمكن

أن يكون ذلك قبل تقديم الاقتراح بالتعديل إلى مجلس الشعب، سواء أكان الاقتراح بالتعديل رئاسيا أم برلمانيا.

ونحن نرى أن أخذ رأى مجلس الشورى فى الاقتراح بالتعديل إنما يكون بعد مرحلة إقرار مبدأ التعديل من مجلس الشعب، أى فى المرحلة الثالثة من عمر الاقتراح، وهى التى تتم فيها مناقشة الاقتراح بالتعديل وصياغة نصوصه تمهيدا لعرضها على الاستفتاء الشعبى، أو رفضها نهائيا. ورأى مجلس الشورى استشارى وغير ملزم لمجلس الشعب، وبالتالى فإذا انتهى هذا الرأى إلى رفض مبدأ التعديل، فإن الكلمة الأخيرة تكون لمجلس الشعب الذى يستطيع أن يقر مبدأ التعديل رغم رفضه من مجلس الشورى، ولكن لا شك أن رأى مجلس الشورى سيكون له قيمة أدبية وتأثير غير مباشر على ما يمكن أن ينتهى إليه مجلس الشعب.

٣- مناقشة الاقتراح بالتعديل:

على أثر الموافقة المبدئية على مشروع الاقتراح بالتعديل من قبل مجلس الشعب، وبعد فترة زمنية نص عليها الدستور وهى شهران (وكانت هذه المدة فى الدستور الصادر فى ١٦ يناير ١٩٥٦ ستة أشهر)، تتم مناقشة الاقتراح بالتعديل ويستهدف الدستور من اشتراط مضى هذه المدة أن يفسح المجال لنواب الشعب فى أن يعودوا إلى ناخبيهم لكى يتحسسوا آراءهم بشأن مبدأ تعديل الدستور، وكذلك إتاحة الفرصة لكل القوى السياسية الفاعلة من نقابات وأحزاب وتجمعات سياسية من مناقشة مبدأ التعديل، واتخاذ قرار بشأنه. وعلى هذا الأساس، نرى أن نص المادة ١٨٩ فى ظل دستور ١٩ يناير ١٩٥٦ كان أفضل من مثيله فى دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١، حيث أن الأول كان يجعل المدة ستة أشهر، أما الثانى فقد جعلها شهرين، وهى مدة قد تكون كافية لدراسة مشروع الاقتراح بالتعديل.

ومجلس الشعب - فى هذه المرحلة - يناقش الاقتراح بتعديل الدستور، من حيث صياغة نصوصه، وله أن يعدل فيها أو ينقص منها أو يزيد عليها، وتبدأ

هذه المرحلة، بعد إقرار مبدأ التعديل، بأن يقرر المجلس إحالة طلب التعديل، وتقرير اللجنة العامة إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لدراسة وتقديم تقرير عنه خلال شهرين من تاريخ إحالة الأمر إليها، وذلك بعد أخذ رأى مجلس الشورى بالنسبة للمادة أو المواد المطلوب تعديلها.

وفى حالة موافقة اللجنة على التقرير تحدد جلسة لنظره خلال الخمسة عشر يوما التالية لانقضاء شهرين على موافقة المجلس على مبدأ التعديل، وتتطلب المادة ١٨٩ أن يوافق على التعديل المطلوب أغلبية ثلثى أعضاء المجلس، ويؤخذ الرأى على التعديل بالاسم، وذلك حسب ما تقضى به المادة ١٢١ من لائحة مجلس الشعب، وعلى ذلك استلزم الدستور أن يوافق على مشروع التعديل ثلثا أعضاء مجلس الشعب. وإذا تحققت هذه الموافقة فإن مشروع الاقتراح يعرض على الشعب فى استفتاء شعبى لإقراره، ولكن يثار تساؤل فى حالة عدم إقرار المشروع بالتعديل من ثلثى أعضاء المجلس، هل يترتب على ذلك عدم جواز تعديل نفس المواد - موضوع التعديل - إلا بعد فوات سنة على الأقل ؟ كالأمر فى حالة رفض مبدأ التعديل من قبل مجلس الشعب.

وفى حقيقة الأمر نرى أن التقييد الوارد فى الفقرة الثالثة من نص المادة ١٨٩ استثناء ويجب أن يتقيد هذا الأمر بما يتقيد به كل استثناء، فيجب عدم التوسع فى تفسيره، كما لا يقاس عليه، وعليه فإن حكم الفقرة الثالثة لا ينطبق على هذا الفرض. ومن ناحية أخرى، فإن الفقرة الثالثة من المادة ١٨٩ تواجه رفض التعديل من حيث المبدأ، فمبدأ التعديل فى ذاته مرفوض وقد يكون ذلك لظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية. أما عدم حصول مشروع الاقتراح بالتعديل على أغلبية الثلثين - فعلاوة على الموافقة عليه من حيث المبدأ - فإن الرفض قد يكون راجعا إلى عيوب فى الصياغة النهائية للمشروع، ولذا نرى جواز أن يكون موضوعه محلا لاقتراح بتعديل آخر لا يتقيد بشرط مرور عام على رفض هذا الاقتراح بالتعديل.

٤- إقرار الاقتراح بالتعديل:

هذه هى المرحلة الأخيرة والتى بتمامها يدخل التعديل الدستورى مرحلة النفاذ، وعلى خلاف نص المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى، جعل الدستور المصرى الاستفتاء الشعبى طريقا واحدا وجبريا لإقرار التعديل الدستورى، حيث أن الدستور الفرنسى خير رئيس الجمهورية بين أن يلجأ إلى الاستفتاء أو أن يدعو البرلمان بمجلسيه فى هيئة مؤتمر لإقرار مشروع التعديل، بأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء .

وهذه المرحلة تثير عدة تساؤلات: فمن ناحية أولى تنص المادة ١٨٩ فى فقرتها الأخيرة على ما يلى «... فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه فيه. وهنا يأتى التساؤل عمن له حق عرض التعديل على الاستفتاء؟ نحن نعلم أن الأمر فى الدستور الفرنسى يكون من اطلاقات رئيس الجمهورية، فهو الذى يستطيع أن يطرح مشروع التعديل على الشعب، ولكن نص المادة ١٨٩ فى الدستور المصرى لم يحدد هذا الأمر.

وفى الواقع أننا أمام أمرين: الأول: يتمثل فى أن يكون هذا الأمر من حق البرلمان فبعد أن يوافق على مشروع التعديل، بأغلبية الثلثين من أعضائه، عليه أن يطرح مشروع التعديل على الشعب للاستفتاء فيه، والفرض الثانى: يتمثل فى أن يكون هذا حقا خالصا لرئيس الجمهورية، فهو دون غيره يملك دعوة الشعب للاستفتاء على مشروع الدستور. ونحن نرى أن الفرض الثانى هو الأقرب للصواب، فقرار الاستفتاء على مشروع التعديل - بعد الموافقة عليه من قبل مجلس الشعب - يكون حقا لرئيس الجمهورية - إلا أنه يجب ملاحظة أن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة تقديرية فى اتخاذ مثل هذا القرار. وبمعنى آخر فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يمتنع عن اتخاذ القرار بدعوة الناخبين للاستفتاء على مشروع التعديل الذى وافق عليه البرلمان بأغلبية ثلثى أعضائه. فنص المادة ١٨٩ واضح الدلالة فى أن عرض المشروع على الاستفتاء مترتب على حصوله على الأغلبية البرلمانية المطلوبة، ومن ثم يتوقف دور رئيس

الجمهورية على مجرد دعوة الناخبين للاستفتاء على مشروع التعديل، ولذلك نرى أن امتناعه عن اتخاذ هذا القرار يعتبر غير دستورى.

ومن ناحية أخرى نرى أنه يجب أن تكون هناك فترة من الزمن بين موافقة مجلس الشعب على الاقتراح بالتعديل، وبين الاستفتاء الشعبى عليه. على الرغم من أن المادة ١٨٩ لم تنص على ذلك، إلا أنه يعتبر أمرا ضروريا لا يستقيم الأمر بدونه، إذ يقتضى الأمر أن نعطى فرصة للشعب بكل فئاته، ومؤسساته السياسية - التى قد لا يكون لها تمثيل فى البرلمان أو كان تمثيلها غير فعال فيه - مناقشة موضوع الاقتراح بالتعديل.

ثانيا - تعديلات الدستور فى ٢٢ مايو ١٩٨٠:

تمثلت هذه التعديلات فى تعديلات لنصوص قائمة واستحداث نصوص أخرى وذلك على الوجه التالى:

١- تعديل نصوص قائمة:

أ- تعديل نص المادة الأولى، والمادة الرابعة، المتعلقتين بأساس نظام الدولة سواء من الناحية السياسية، أو من الناحية الاقتصادية، وكان هذا الأساس يتمثل فى كون هذا النظام ديمقراطيا واشتراكيا، أما التعديل فاستهدف أن يكون النظام اشتراكيا ديمقراطيا.

وجاء فى أسباب الاقتراح بالتعديل أن ديمقراطيتنا واضحة لا تبررها فلسفات أو تغطيها أوصاف غامضة وخادعة ... وأن المقصود من هذا التعديل هو انتهاج الاشتراكية الديمقراطية، كمذهب اجتماعى وسياسى واقتصادى[٢٨]. ويذهب البعض إلى أن هذا التعديل، يجعل للدولة مذهبا محددا، وما ينبغى لها أن تكون كذلك، حيث ان المذاهب يصوغها الفكر الإنسانى، ويعتنقها الإنسان، وهى عرضة للخطأ والصواب، والتصادم مع المذاهب الأخرى، وهنا يكون الخلاف حول المذهب خلافا حول أساس نظام الحكم فى الدولة وهذا هو الخطر بعينه. كما ينتج عن مذهبية الدولة، ألا تكون هناك فكرة شرعية إلا تلك التى تندمج مع المذهب»[٢٩].

ووافق مجلس الشعب على تعديل هذه المادة بالإجماع، وذلك دون ملاحظات أو مناقشات، لتصبح كالآتى «جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى ديمقراطى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة، والشعب المصرى، جزء من الأمة العربية، يعمل على وحدتها الشاملة»، ولنفس الأسباب تم تعديل المادة الرابعة، والتى تتصل بنفس الأساس، حيث تحدد أساس النظام الاقتصادى فى الدولة، وجاء التعديل المقترح ليجعل من هذا الأساس النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول ويحمى الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة، وهذا التعديل يتسق مع التحول الذى حدث للنظام الاقتصادى المصرى فى حقبة السبعينات، حيث تحول هذا النظام عن أسسه الاشتراكية إلى سياسة الانفتاح، على الاقتصاد الغربى، وظهرت فئات كثيرة حققت مكاسب ضخمة، ومن ثم كان لازما أن يتغير هذا الأساس الذى جرى للمادة الأولى من الدستور. ووافق مجلس الشعب على تعديل المادة الرابعة بصياغتها التى قدمتها اللجنة الخاصة، وذلك دون أى مناقشة أو ابداء ملاحظات، وليصبح نص المادة الرابعة كالآتى: الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال، ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمى الكسب المشروع ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة(٣٠).

ب - تعديل المادة الثانية من الدستور والمتعلقة بمبادئ الشريعة الإسلامية، كمصدر رئيسى للتشريع، لتصبح المصدر الرئيسى للتشريع وجاء فى أسباب ذلك، «ما حدث من طفرة طيبة مشكورة من تشكيل لجان للعمل على تقنين الشريعة الإسلامية فى كافة فروعها. ولأننا فى دولة العلم والإيمان. وتمشيا مع روح النظام الذى يولى القيم الروحية كافة عنايته واهتمامه»(٣١) ووافق مجلس الشعب على هذا التعديل، وكذلك على الصياغة المقدمة والتى وافقت عليها اللجنة الخاصة لتصبح المادة كالآتى: «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع» (٣٢).

وفى حقيقة الأمر، يعتبر هذا التعديل تحصيل حاصل، ولم يضف إلى الأمر جديدا حيث إنه لا يمنع من الاستناد إلى مصادر أخرى[٣٣]، كما نعتقد أن الدافع وراء هذا التعديل كان سياسيا أكثر منه قانونيا.

جـ - تعديل المادة الخامسة من الدستور والتى كانت تنص على أحادية التنظيم السياسى الواحد والمتمثل فى الاتحاد الاشتراكى العربى. وجاء فى أسباب طلب التعديل أنه يتسق وتعدد الأحزاب الذى يقوم عليه النظام السياسى بعد التحول عن نظام الحزب الواحد وصدور قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، ووافق المجلس على هذا التعديل، بالإجماع دون إبداء أى ملاحظات أو تغيرات للصياغة التى اعتمدتها اللجنة.

وفى حقيقة الأمر يعتبر تعديل المادة الخامسة هو أهم ما ورد فى تعديل ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠، حيث أنه أحل نظام تعدد الأحزاب محل نظام الحزب الواحد، وأصبح نص المادة الخامسة يبيح هذا التعدد على أساس دستورى.

فبعد أن ظل نشاط الأحزاب ممنوعاً بالمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ حتى ٢٧ يناير ١٩٧٦ حين قرر الرئيس السادات ظهور ما سمى بالمنابر داخل الاتحاد الاشتراكى ، وقد ظهرت آنذاك ثلاثة منابر يمين ووسط ويسار. ودخلت هذه المنابر الانتخابات التشريعية فى أكتوبر ١٩٧٦، وفى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب فى ١١ نوفمبر ١٩٧٦، أعلن رئيس الجمهورية، تحويل هذه المنابر إلى أحزاب، وصدر بناء على ذلك قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وتم هذا التحول - كله - بخطواته السابقة، فى غياب السند الدستورى، فالدستور فى مبناه لا يحتمل هذا التغيير[٣٤]. ولذلك جاء هذا التعديل الدستورى للمادة الخامسة فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ لكى ينتهى هذا الوضع الشاذ، ويجعل للتحول إلى تعدد الأحزاب أساسا دستوريا ونصت المادة الخامسة بعد تعديلها على ما يلى «يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية».

د- تعديل المادة ٧٧ من الدستور، والتى تحدد مدة تولى رئيس الجمهورية. وجاء فى أسباب الطلب المقدم بتعديل هذه المادة «أن المادة ٧٧ من الدستور نظمت مدة رئاسة الجمهورية، ولما كانت مدة رئاسة الرئيس السادات قد بدأت قبل صدور هذا الدستور، وإعمالا للمادة ١٩٠ والمادة ٧٧ فإن هذه المدة تنتهى فى نوفمبر ١٩٨٣، وألا يعاد انتخابه مرة أخرى، وهذه النتيجة، التى يسفر عنها تطبيق هذا النص لا تتفق ومبادئ الديمقراطية التى يحرص مجتمعنا على إرساء المزيد منها وتعميق ممارستها. فضلا عن أنها لا تتفق والاتجاه السائد فى عدد كبير من الدول العربية بل والشرقية والأهم من ذلك كله أنها نتيجة يرفضها عقل ووجدان وضمير شعبنا المصرى الأصيل[٣٥]. واستشهد الطلب بمجموعة من الدساتير التى تحرر هذه المدة من التقييد وتجعل انتخاب الرئيس لمدد أخرى أمرا مباحا[٣٦]، وطالب مقدمو الطلب تعديل المادة ٧٧ لكى تسمح بإعادة انتخاب الرئيس لمدد أخرى.

ولا مراء فى أن أسباب هذا الطلب بالتعديل - والتى أقرتها اللجنة الخاصة ووافق عليها مجلس الشعب - وإن اتخذت الديمقراطية وتعميقها أمرا استوجب التعديل، فإن هذه الأسباب أبعد ما تكون عن الديمقراطية، إذ ليس منها فى شىء أن يتحول النظام الجمهورى إلى نظام وكأنه شبه ملكى، لا يتزحزح عنه شخص الرئيس إلا فى حالتين: هما الوفاة أو الانقلاب العسكرى، وهو الأمر الحادث فى ظل الدستور المصرى فلم يتم تداول السلطة إلا عن طريق الوفاة، ولذلك نرى أن هذا التعديل قد مثل ردة إلى الوراء وخروجا على الخط الديمقراطى السليم، فالتحديد أمر مرغوب فيه، واستمرار الحاكم فى حكمه أكثر من اثنتى عشرة سنة - وهى مدة يكفلها النص قبل تعديله - لا شك أنه يفقد نظام الحكم إمكانية تداول السلطة فيه. ولا يقلل من هذه الاعتراضات استشهاد اللجنة بأمثلة من الدساتير التى تطلق هذا الحد دون قيد، فهذه الدساتير إما أنها دساتير دول ديمقراطية، مثل الدستور الفرنسى والإيطالى، فهى تطبق مع وجود ضمانات ديمقراطية غير متوافرة فى العالم الثالث، الذى نحن بلد منه، من ذلك وجود أحزاب قوية، وبرلمانات ترتد فى أساس تكوينها إلى انتخابات حرة ونزيهة، وقبل ذلك وبعده رأى عام قوى وفعال، ومن هنا

يندر أن يكون هناك مثال مع هذه الدساتير، ينتخب فيه رئيس الدولة لأكثر من مدتين متتاليتين. وطائفة أخرى من الدساتير ذكرتها اللجنة، كالدستور الهندى فى المادة ٥٦ منه وهو مثال ليس نصا فى الموضوع، حيث إن منصب رئيس الدولة فى الهند، منصب شرفى لا يملك اختصاصات فعلية. وطائفة أخيرة ذكرتها اللجنة كدستور كل من اندونيسيا، أفريقيا الوسطى، الجابون، فولتا، مدغشقر، وفى كل هذه الدساتير أو أغلبها نجد أنظمة شمولية بعيدة كل البعد عن الديمقراطية، ولا عجب إذاً أن تفقد فى جوهرها فكرة تداول السلطة(٣٧) ووافق مجلس الشعب على تعديل المادة ٧٧ من الدستور، ليصبح كالآتى: «مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخابه رئيسا للجمهورية لمدد أخرى».

٢- استحداث نصوص جديدة:

استحدث التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ نصوصا جديدة، وذلك لإنشاء مجلس الشورى، وكذلك استحدث نصوصا لتقنين ما عرف بسلطة الصحافة، ولسوف نبحث كل منهما على حدة.

أ - النصوص الخاصة بمجلس الشورى:

تضمن التعديل الدستورى، الذى أجرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ إضافة باب سابع إلى الدستور تحت عنوان «أحكام جديدة» وقد نظم الفصل الأول من هذا الباب «مجلس الشورى» ونظم الفصل الثانى منه «سلطة الصحافة».

تشكيل مجلس الشورى:

نصت المادة ١٩٦ من الدستور على كيفية هذا التشكيل، فقضت بأن «يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ١٣٢ عضوا. وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى «وقررت المادة ١٩٧» أن يحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى، وعدد الأعضاء بكل دائرة، والشروط الواجب توافرها فى المنتخبين أو المعينين منهم.

وعلى ذلك فقد أخذ المشرع الدستورى، بفكرة التمثيل الجماعى، الذى تأخذ به مصر، من قبل فى تشكيل مجلس الشعب، والمجالس المحلية ومؤدى هذه الفكرة فى الواقع تمثيل مصالح خاصة ... هذه المصالح الخاصة لا شك جديرة بالاحترام ولكنها مع ذلك مصالح خاصة، ومن ثم فهى غير قادرة على تعريف المصلحة العامة، ومن باب أولى غير قادرة على الدفاع عنها. إذ التمثيل فى هذين المجلسين تمثيل مقصور فى معظمه على الحياة المهنية أو الحياة الاقتصادية(٣٨).

ويرى الفقه المصرى فى مجموعه عدم جدوى مجلس الشورى بالصورة التى أنشئ بها سواء من حيث تشكيله أو من حيث اختصاصاته حيث أن رئيس الجمهورية يعين ثلث أعضائه. كما أنه يمارس اختصاصات استشارية وهو فى حقيقته أقرب إلى فكرة المجالس القومية المتخصصة ومن ثم يطالب البعض بضرورة تخويله اختصاصات تشريعية حتى يكتمل تحول النظام المصرى إلى نظام المجلسين. وفى الحقيقة نحن لا نوافق على هذا الرأى ونرى ضرورة إلغاء مجلس الشورى. وذلك لأن تركيز الوظيفة التشريعية فى مجلس واحد مع ضمان استقلاله أجدى وأنفع. فوجود المجلسين فى بيئة غير ذات تقاليد ديمقراطية راسخة يؤدى إلى تنازعهما الاختصاص التشريعى. مما يؤدى من ناحية أخرى إلى استبداد السلطة التنفيذية. ثم إن إلغاءه أجدى وأنفع من الناحية الاقتصادية.

اختصاصات مجلس الشورى:

نصت المادة ١٩٥ على أن يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى:

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور.

٣- مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٤- معاهدات الصلح، وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

٥- مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

٦- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية، ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الشعب، ويتضح من ذلك أن مجلس الشورى، مجلس استشارى ولا يملك سلطة التقرير فهو لا يشارك فى العملية التشريعية إلا بإبداء الرأى.

ب- النصوص الخاصة بسلطة الصحافة:

ودارت هذه النصوص - الذى احتواها الفصل الثانى من الباب السابع المستحدث - حول تقنين الصحافة كسلطة شعبية تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون (مادة ٢٠٦). وكذلك إنشاء مجلس أعلى - يحدد القانون اختصاصاته وطريقة تشكيله يقوم على شئون الصحافة م٢١١.

وكانت الإرهاصات الأولى لاعتبار الصحافة سلطة رابعة، عندما صدر القرار الجمهورى رقم ٢١٤ لسنة ١٩٧٨ فى ١٥ مايو ١٩٧٨ لدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على مبادئ حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، وكان المبدأ الثالث منها ينص على ما يلى «الصحافة هى السلطة الرابعة للشعب، وهى ملك الشعب ..» ثم بعد ذلك صدر قرار جمهورى آخر رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ فى ١١ أبريل ١٩٧٩ يدعو الناخبين مرة أخرى إلى الاستفتاء، أولا: على معاهدة السلام، ثانيا: على إعادة تنظيم الدولة على أسس جديدة، كان من بينها «تقنين الصحافة كسلطة رابعة ضمانا لحريتها وتأكيدا على استقلالها». وهكذا فإن الصحافة - فى هاتين المرتين - قد وصفت بأنها سلطة رابعة.

وفى هذا التعديل الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠. جاء الفصل الثانى، من الباب السابع المستحدث بعنوان "سلطة الصحافة" وفى مادته الأولى نص على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون» ومذهب المشرع الدستورى المصرى بهذا الصدد لا يستقيم

مع ما هو ثابت[٣٩] من أن الدولة تقوم على سلطات ثلاث: كما أن الصحافة ليس لها من مظاهر وحقيقة السلطة شيء وهو أمر لنا معه عود عند الحديث عن تنظيم السلطات العامة فى دستور ١٩٧١.

ثالثاً - التعديلات الدستورية مايو ٢٠٠٧:

بتاريخ ٢٦ ديسمبر سنة ٢٠٠٦ أخطر السيد رئيس الجمهورية رئيس مجلس الشعب بطلب لتعديل بعض مواد الدستور وذلك استناداً إلى أحكام المادة ١٨٩ من الدستور.

وأرجع السيد رئيس الجمهورية هذا الطلب إلى أنه يمثل تحقيقاً لما جاء ببرنامجه الانتخابى حول الاصلاح الدستورى واستهدف من خلال هذه التعديلات تحقيق المزيد من التوازن بين السلطات وتعزيز حقوق المواطن والحريات ودعم الحياة الحزبية وتمكين وتعزيز المواطن والحريات ودعم الحياة الحزبية وتمكين المرأة وتطوير المحليات وذلك من خلال المحاور الآتية:

- إعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق مزيداً من التوازن فيما بينهما، ويعزز دور البرلمان فى الرقابة والمساءلة.
- تعزيز دور مجلس الوزراء، وتوسيع اختصاصاته، وتوسيع المدى الذى تشارك فيه الحكومة رئيس الجمهورية فى أعمال السلطة التنفيذية.
- وضع ضوابط على ممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات المخولة إليه وفق أحكام الدستور، عند مواجهة أخطار تهديد سلامة الوطن أو تعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى.
- ضمان تبنى النظام الانتخابى الأمثل، والذى يكفل فرص تمثيل الأحزاب بالبرلمان.
- ضمان حد أدنى للمقاعد التى تشغلها المرأة بالبرلمان، عن طريق الانتخاب.

- تطوير نظام المحليات وتعزيز صلاحيتها التنفيذية والرقابة وعدم اللامركزية فى أدائها.
- ضمان تبنى قانون جديد لمكافحة الإرهاب. يكون بديلاً تشريعياً لمكافحة هذه الظاهرة ، دون الحاجة لمكافحتها بتطبيق قانون الطوارئ.
- تعزيز استقلال السلطة القضائية من خلال إلغاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وإلغاء نظام المدعى العام الاشتراكى، وما يستتبعه من إلغاء محكمة القيم.
- تحقيق التلاؤم بين نصوص الدستور والأوضاع الاقتصادية المعاصرة، بما يتيح حرية اختيار التوجه الاقتصادى للدولة، فى إطار من الحفاظ على حرية النشاط الاقتصادى والعدالة الاجتماعية، وكفالة حق الملكية بجميع أشكالها، وحماية حقوق العمل.

وفيما يلى نعرض تفصيلاً المواد التى تضمنها طلب التعديل وبعض المبادئ الأساسية التى رآها السيد رئيس الجمهورية كفيلة بتحقيق غايات ومقاصد التعديل ، كما ورد فى طلب التعديل:

أولاً - المواد : ١ و٤ و١٢ الفقرة الأولى و٢٤ و٣٠ و٣٣ و٣٧ و٥٦ الفقرة الثانية و٥٩ و٧٣ و١٨٠ الفقرة الأولى:

تتمثل أسباب طلب تعديل هذه المواد فى تحقيق التلاؤم بين نصوصها والأوضاع الاقتصادية والسياسية المعاصرة، بحيث لا يفرض الدستور المجتمع نظاماً اقتصادياً معيناً لا يتأتى العدول عنه إلا بتعديل فى نصوصه، وتجنباً لما تنص عليه هذه المواد من عبارات قد تفيد فى ظاهرها الانتماء لنظام اقتصادى بذاته يمكن أن يتجاوزه الزمن بما يفرزه من تطورات ومستجدات. وفى هذا السياق تدعو الحاجة إلى طلب إلغاء المادة ٥٩، وإعادة صياغة المادة (١) بما يؤكد على مبدأ المواطنة بديلاً عن تحالف قوى الشعب العاملة.

ولما كان الحق فى البيئة الصالحة والالتزام بحمايتها واجباً عاماً، فقد رأى السيد الرئيس أن يتضمن الدستور نصاً يؤكد على حماية البيئة والحفاظ عليها. ونظراً لأن المادة ٥٩ المقترح إلغاؤها تقع فى الباب الثالث من الدستور المعنى بالحريات والحقوق والواجبات العامة، رأى سيادته أن يحل النص المقترح محلها.

ثانياً - إضافة فقرة ثالثة للمادة (٥):

يستهدف طلب إضافة هذه الفقرة تأكيد بعض الثوابت التى تحكم الشخصية المصرية ويتمسك بها الشعب، وذلك بعدم التفرقة بين المواطنين بسبب الدين أو الجنس أو الأصل، وهو ما احتفى به الدستور فى المادة ٤٠. ومن ثم فقد طلب سيادته إضافة فقرة ثالثة إلى تلك المادة بهدف حظر مباشرة أى نشاط سياسى أو حزبى أو قيام الأحزاب على أساس الدين أو الجنس أو الأصل، فلا يصح فى دولة يتيه تاريخها بوحدتها الوطنية، وتفخر على مر العصور بتماسك شعبها وصلابة بنيانها ، أن تتوزع مصالحها ومناهج العمل السياسى والوطنى فيها إلا على أساس المواطنة وحدها دون تفرقة بسبب الدين أو الجنس أو الأصل.

ثالثاً - المادتان ٦٢ و ٩٤:

تتباين نظم الانتخاب المعمول بها فى دول العام، وتأخذ كل دولة بالنظام الذى يتفق مع ظروفها السياسية وأوضاع هيئة الناخبين فيها، وتستجيب لما يطرأ على هذه الظروف والأوضاع من تحولات تقتضى تعديلاً على نظامها الانتخابى، وهو مالا يملكه القانون المنظم للانتخابات، إلا إذا كانت نصوص الدستور تسمح بذلك.

ولهذا، ورغبة فى أن يتيح الدستور للمشرع القدرة على اختيار النظام الانتخابى الذى يكفل تمثيلاً أوفى للأحزاب السياسية فى مجلسى الشعب والشورى، ويسمح للمرأة بمشاركة فاعلة فى الحياة السياسية، ويمكنها من عضوية هذين المجلسين، فقد رأى السيد الرئيس تعديل المادة ٦٢ بما يحقق هذه

الأهداف ويسمح للمشرع بتعديل النظام الانتخابى مستقبلاً ليتفق مع تطور المجتمع وتغير ظروفه. وذلك فضلاً عن إدخال تعديل على المادة ٩٤ يستجيب لتعديل المادة ٦٢ بما يتفق مع أى نظام انتخابى يتجه المشرع إلى الأخذ به.

رابعاً - المادة ٧٤:

وضع الدستور ضمانات لاستخدام المادة ٧٤ عند مواجهة أخطار تهديد سلامة الوطن أو تعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى. إلا أن السيد الرئيس قد رأى أهمية بالغة لإضافة مزيد من الضمانات التى تحكم استخدام السلطات المقررة فى هذه المادة، وذلك بأن يكون الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى خطراً جسيماً وحالاً، وأن تتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء ورئيسى مجلسى الشعب والشورى، وألا يُحل مجلس الشعب أثناء ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات التى تخولها له هذه المادة، وذلك تقريراً لخطورة الموقف الذى يقتضى تطبيق أحكامها ويوجب التشاور عند مواجهته.

خامساً - المادة ٧٦ الفقرتان الثالثة والرابعة:

لقد كان الهدف من تعديل المادة ٧٦ مادة الدستور العام الماضى، تفعيل حياتنا السياسية وتعزيز التعددية والعمل الحزبى، توصلاً إلى أحزاب سياسية قوية وقادرة على إثراء التجربة الديمقراطية. وانطلاقاً من ذات الرؤية، وتدعيماً لتحقيق ذات الهدف، فقد طلب السيد الرئيس تعديلاً للفقرتين الثالثة والرابعة من هذه المادة، يراعى الواقع الراهن لهذه الأحزاب، ويستشرف ما ستكون عليه أحزابنا السياسية فى المستقبل باعتبارها عماد الحياة السياسية ومحركها. ورأى أن ذلك يتطلب التيسير على الأحزاب السياسية بالنسبة إلى الشروط الدائمة للترشيح لرئاسة الجمهورية، على نحو يضمن جديته ولا يحول فى ذات الوقت دون إعطاء الفرصة المناسبة للأحزاب للترشيح.

ولما كانت الأحزاب السياسية لا تزال فى حاجة لفسحة من الوقت حتى تستوفى الشروط الدائمة للترشيح فى الانتخابات الرئاسية، رئى أن يُسمح للأحزاب السياسية - خلال هذه الفترة الزمنية وحدها - بالترشيح لهذه الانتخابات بشروط أيسر.

سادساً - إضافة فقرة ثانية للمادة ٧٨:

تستهدف إضافة هذه الفقرة حسم التباين فى وجهات النظر حول بدء مدة ولاية رئيس الجمهورية بعد إعلان انتخابه، وذلك لتجنب التداخل الذى تفرزه النصوص الحالية بين مدة الرئاسة والمدة التى تليها.

سابعاً - المواد ٨٢ و٨٤ الفقرة الأولى و٨٥ الفقرة الثانية :

تحدد المواد ٨٢ و ٨٤ الفقرة الأولى و٨٥ الفقرة الثانية من يحل محل رئيس الجمهورية عند قيام مانع مؤقت أو دائم أو عند اتهامه، وقد لا يتيسر هذا الحلول من الناحية العملية فى بعض الأحيان لسبب أو لآخر. لذلك طالب السيد الرئيس بتعديل هذه المادة بما يسمح بحلول رئيس مجلس الوزراء عند تعذر حلول نائب رئيس الجمهورية فى تلك الحالات، دون أن يباشر من يحل محل الرئيس السلطات بالغة الأثر فى الحياة السياسية، كإقالة الحكومة وحل مجلس الشعب وطلب تعديل الدستور. فهذه السلطات يجدر عدم استخدامها خلال الفترة العرضية التى تنظمها هذه المواد.

ثامناً - المادة ٨٨:

إن نزاهة الانتخابات وكفاءة إجراءاتها أمر نحرص عليه جميعاً، ونعمل على وضع الضمانات التى تكفل حسن التعبير عن الإرادة السياسية للشعب فى اختيار نوابه، وتمكن أكبر عدد من الناخبين من الإدلاء بأصواتهم، وتوفق بين جميع الاعتبارات التى تحكم العملية الانتخابية، وتوفر إشرافاً محايداً ومستقلاً عليها.

ومن هذا المنطلق كان طلب إدخال تعديل على هذه المادة، يسمح بمواجهة

التزايد المضطرد لأعداد الناخبين وما يفرضه من زيادة مماثلة فى أعداد لجان الاقتراع والفرز، مع توفير أسلوب الإشراف الذى يحقق كفاءة ونزاهة العملية الانتخابية، والنطاق الذى يتيح لأعضاء من الهيئات القضائية الإشراف على هذه العملية، ويضمن إجراء الانتخابات فى يوم واحد، تجنباً لامتداد فترة الاقتراع لأيام طويلة وما ترتبه من آثار فى المجتمع فى ضوء تجارب الماضى.

تاسعاً - المادتان ١١٥ و ١١٨ الفقرة الأولى:

تحظر المادة ١١٥ على مجلس الشعب أن يعدل فى مشروع الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة. وأخذاً بمنهج تعزيز دور البرلمان بالنسبة للموازنة العامة للدولة، وتوفير السلطات التى تسمح له بدور فاعل عند مناقشتها وإقرارها، فقد رأى السيد الرئيس إدخال تعديل على تلك المادة يسمح لمجلس الشعب بأن يعدل فى مشروع الموازنة العامة، على أن يتضمن تعديل المادة الضمانات والتدابير التى تكفل الحافظ على الإطار العام للتوازن بين تقديرات الإيرادات والنفقات.

ورغبة فى إتاحة مساحة أوسع من الوقت لمجلس الشعب لمناقشة الميزانية، فإن تعديل المادة ١١٥ يتطلب أيضاً زيادة المدة التى تتاح للمجلس لكى ينتهى من نظر الموازنة قبل بداية السنة المالية، والتى حددتها هذه المادة حالياً بشهرين.

وبذات المعنى والاتجاه طلب سيادته تعديل الفقرة الأولى من المادة ١١٨، لتقليل المدة بين نهاية السنة المالية وعرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب لمناقشته والتصويت عليه ، حيث أن هذه المادة تسمح حالياً بتقديمه خلال سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية وهى مدة طويلة تؤخر رقابة البرلمان على كيفية تنفيذ الحكومة للميزانية.

عاشراً - المواد ١٢٧ و١٣٣ و١٣٦ فقرة أولى و١٩٤ و١٩٥:

استكمالاً لتحقيق ما سبق أن توجه إليه السيد الرئيس فى برنامج الانتخابى ، من تعزيز لسلطة البرلمان وتفعيل لدوره التشريعى والرقابة ، طالب سيادته بتعديل المواد ١٢٧ و١٣٣ و١٣٦ فقرة أولى و١٩٤ و١٩٥.

ويهدف تعديل المادة ١٢٧، إلى التخفيف من إجراءات تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، بحيث يكون لمجلس الشعب دور أكبر فى سحب الثقة من الحكومة دون حاجة للجوء إلى الاستفتاء. وهو ما يترتب عليه أن صدور قرار من مجلس الشعب بسحب الثقة من الحكومة يؤدى إلى أن تقدم الحكومة استقالتها، ويكون قبول هذه الاستقالة وإعادة طرح الثقة بالوزارة فى ذات دور الانعقاد وفق ضمانات يتحقق بها التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما تعديل المادة ١٣٣ فيهدف إلى تعزيز دور مجلس الشعب لتحوز الحكومة التى يختارها رئيس الجمهورية ثقة المجلس، وذلك بأن يقدم رئيس مجلس الوزراء خلال فترة قصيرة من تاريخ تشكيل الحكومة برنامج وزارته إلى مجلس الشعب الذى له حق قبوله أو رفضه، على أن تحدد هذه الأحكام الدستورية التى تترتب على رفض المجلس لبرنامج الحكومة. ولا يحول هذا التعديل دون استخدام رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو غيرهم من رجال الحكومة لحقهم فى إلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانه عن موضوع داخل فى اختصاصاتهم يناقشه المجلس ويبدو ملاحظات بشأنه.

ويهدف تعديل الفقرة الأولى من المادة ١٣٦ إلى أن يكون حل مجلس الشعب بقرار من رئيس الجمهورية، دون حاجة إلى استفتاء الشعب. وهو ما يتفق مع طريقة حل مجلس الشورى، ومع ما طالب به سيادته من عدم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبى عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ورغبة فى إعلاء دور الإرادة الشعبية فى اختيار نوابها، رأى السيد الرئيس أنه إذا تم حل المجلس لسبب ما لا يجوز حله مرة أخرى لذات السبب.

أما طلب تعديل المادتين ١٩٤ و ١٩٥، فيهدف إلى منح مجلس الشورى اختصاصاً تشريعياً، إذ حددت هاتان المادتان اختصاصه بإبداء الرأى غير الملزم فى بعض المسائل ذات الطابع التشريعى. إلا أن التطبيق العملى كشف عن أهمية دور مجلس الشورى فى مجال التشريع، مما يدعو إلى ترسيخ هذا الدور.

وانطلاقاً من ذلك كان طلب تعديل هاتين المادتين، لإعطاء مجلس الشورى حق الموافقة على بعض الموضوعات الواردة فى اختصاصاته المنصوص عليها حالياً، وأن يبقى رأى المجلس استشارياً بالنسبة لباقى الاختصاصات، مع تحديد القوانين المكملة للدستوري تحديداً حصرياً، ووضع أسلوب يتسم بسهولة التطبيق لحل ما يمكن أن ينشأ من خلاف بين مجلس الشعب ومجلس الشورى حول أى من الموضوعات التى يصبح مختصاً بالموافقة عليها.

حادى عشر - إضافة فقرة ثانية للمادة ١٣٨، والمادة ١٤١:

تحقيقاً لما أورده السيد الرئيس فى برنامجه الانتخابى من رغبة فى تقوية دور مجلس الوزراء بما يعزز سلطاته، فقد طالب بإضافة فقرة ثانية إلى المادة ١٣٨، بهدف التوسع فى الاختصاصات المقررة للحكومة، إلى جوار ما هو مقرر أصلاً فى الفقرة الأولى من هذه المادة من الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، ولما طالب به سيادته من ضرورة استشارة رئيس مجلس الوزراء عند اللجوء إلى المادة ٧٤. بحيث يمارس رئيس الجمهورية اختصاصاته المنصوص عليها فى المواد ١٠٨ و ١٤٥ و١٤٦ و١٤٧ و١٤٨ و١٥١ الفقرة الثانية، بعد موافقة مجلس الوزراء فى بعضها وبعد أخذ رأى المجلس فى البعض الآخر.

ولتحقيق ذات الأهداف كان طلب تعديل المادة ١٤١ لكى يشترك رئيس مجلس الوزراء بالرأى فى تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم.

ثانى عشر - إضافة فقرة ثانية للمادة ١٦:

تستهدف هذه الإضافة تطوير نظام الإدارة المحلية وتعزيز صلاحياتها التنفيذية، بما يؤدى إلى التطبيق السليم للنظام اللامركزى، وإعطاء المحليات الدور الحقيقى فى إدارة شئونها.

ثالث عشر - المادة ١٧٣ والفصل السادس المادة ١٧٩:

حرصاً على تعزيز استقلال السلطة القضائية، كان طلب تعديل المادة ١٧٣

بما يؤكد دستورياً على استقلال كل هيئة من الهيئات القضائية بمباشرة شئونها، على أن يشكل مجلس يضم رؤساء الهيئات القضائية ويرأسه رئيس الجمهورية ليرعى الشئون المشتركة للهيئات القضائية والتى تتطلب التنسيق فيما بينها، وذلك بديلاً عن المجلس الأعلى المنصوص عليه فى المادة ١٧٣.

وتحقيقاً لذات الاتجاه فقد طلب السيد الرئيس إلغاء الفصل السادس والمادة ١٧٩ التى تضمنها هذا الفصل، ليُلغى بذلك نظام المدعى العام الاشتراكى وما يستتبعه من إلغاء حكمة القيم، على أن تنتقل الاختصاصات التى كانت موكولة إليهما إلى جهات القضاء، وذلك بعد أن أدى هذا النظام دوره فى حماية الاقتصاد الوطنى فى فترة كانت تستدعى وجوده.

رابع عشر - إضافة نص ينظم حماية الدولة من الإرهاب:

إن إقامة نظام قانونى يختص بمكافحة الإرهاب وتجفيف منابعه، ليكون بديلاً تشريعياً لمكافحة هذا الخطر دون حاجة لتطبيق قانون الطوارئ، يتطلب حماية دستورية تستظل بها الإجراءات التى يتطلبها ذلك النظام، وهو ما يقوم سبباً لكى يتضمن الدستور بين مواده ما يسمح للمشرع بفرض إجراءات خاصة بمكافحة الإرهاب على نحو يسترشد بما استقرت عليه دول العالم فى قوانين أفردتها لذلك.

ولذلك طالب السيد الرئيس بوضع عنوان بديل للفصل السادس وبإحلال نص جديد بدلاً من نص المادة ١٧٩ التى أُقترح الغاؤها، يسمح للمشرع بفرض الأحكام الكفيلة بحماية المجتمع من الإرهاب، وبحيث لا تحول الأحكام الواردة فى المواد ٤١ الفقرة الأولى و٤٤ و٤٥ الفقرة الثانية، دون قدرة إجراءات مكافحة الإرهاب على التصدى لأخطاره وآثاره الجسيمة، مع التأكيد على أن يكفل القانون تحديد رقابة قضائية على تلك الإجراءات، وذلك بما يضمن التصدى بحزم لخطر الإرهاب ويدفع أى عدوان أو مساس غير مبرر بحقوق الإنسان، مع إتاحة سبيل لسرعة الفصل فى قضايا الإرهاب.

خامس عشر - المادة ٢٠٥:

توضح هذه المادة ما يسرى على مجلس الشورى من الأحكام الواردة فى مواد الدستور. وفى ضوء التعديلات المقترحة، كان طلب تعديل هذه المادة بما يتفق مع تلك التعديلات، وذلك بإضافة المادتين ٦٢ و٨٨ الفقرة الثانية إليها.

المبحث الثانى

الرقابة على دستورية القوانين

قلنا - فيما سبق - أن السمو الشكلى للدستور يقتضى علو قواعده بمعنى أنها تحتل المرتبة العليا فى البناء القانونى فى الدولة. ويترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية وهى أن القواعد القانونية الأدنى لا يجوز لها أن تخالف نصوص الدستور. كما لا يجوز لها أيضا أن تعدلها. بل هى تعدل عن طريق إجراءات أخرى كما سبق أن بينا.

وبطلان القوانين المخالفة لأحكام الدستور أمر حرصت دساتير كثيرة على النص عليها بين نصوصها من ذلك دستور تشيكوسلوفكيا الصادر سنة ١٩٢٠. وكذلك دستور ايرلندا الصادر سنة ١٩٣٧. وأيضاً دستور ليتوانيا الصادر سنة ١٩٣٨ على أن عدم النص على بطلان القوانين المخالفة لأحكام الدستور لا يؤثر فى هذا الأمر. وذلك لأن هذه النتيجة ترتبط أساساً بمجرد تقرير السمو الشكلى للدستور ويصبح النص عليها أو عدمه تحصيل حاصل وذكر لمفهوم.

ولكن ما العمل إذا أصدرت السلطة التشريعية قانوناً يخالف الدستور رغم جموده وسموه الشكلى؟ هما تثور مشكلة دستورية هذا القانون ولذلك دأبت الأنظمة الدستورية المختلفة على تقرير رقابة على دستورية القوانين(٤٠).

وهذه الرقابة وإن كانت وسيلة بجانب وسائل كثيرة فى الدول الحديثة تضمن نفاذ القانون الدستورى والتزام سلطات الدولة المختلفة بقواعده. إلا أنها تعد فى واقع الأمر أهم هذه الوسائل وأكثرها فاعلية. فهى إما أن تقرر عدم إصدار العمل إن كانت رقابة سابقة أو عدم نفاذه إن كانت رقابة لاحقة. وفى كل

الأحوال فهى تؤدى إلى التزام سلطات الدولة المختلفة تطبيق نصوص الدستور والتزام أحكامه. والرقابة على دستورية القوانين. قد تختلف الوسائل التى تحققها فقد تكون سياسية وقد تكون قضائية. إلا أنها فى النهاية تعمل على كفالة احترام نصوص الدستور ».

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين:

المطلب الأول: وسائل الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثانى: تنظيم الرقابة على دستورية القوانين فى مصر.

المطلب الأول

وسائل الرقابة على دستورية القوانين

تتنوع الرقابة على دستورية القوانين تبعاً للهيئة التى تمارس عملية الرقابة. فقد تكون هيئة سياسية ومن ثم تكون الرقابة على دستورية القوانين سياسية وقد تكون هيئة قضائية ومن ثم تكون رقابة قضائية.

وعلى ذلك سوف يتفرع هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

أولا - معنى الرقابة السياسية وتقديرها:

١- معنى الرقابة السياسية:

تعنى الرقابة السياسية على دستورية القوانين بإسناد مهمة الرقابة إلى هيئة سياسية. يكون اختصاصها محدوداً بمراجعة القانون قبل صدوره حتى لا يصدر مخالفاً للدستور.

والهيئة السياسية التى تختص بالرقابة على دستورية القوانين تتعدد أشكالها فقد تكون هيئة تابعة للبرلمان وقد تكون تابعة للسلطة التنفيذية وأخيراً قد تتكون بالانتخاب.

٢- تقدير الرقابة السياسية:

أ - مميزات الرقابة السياسية:

١- تعتبر الرقابة السياسية رقابة وقائية. فهى تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور. ومن ثم تمنع من حيث الأصل مخالفة الدستور. ولا شك فى أن الوقاية خير من العلاج. وهذا على خلاف الرقابة القضائية التى تتدارك المخالفة بعد وقوعها وذلك لا يمنع - بطبيعة الحال - من نفاذ القانون وانتاج آثاره مما يؤدى إلى كثير من المشكلات حين يتقرر عدم دستوريته.

٢- تمتاز الرقابة السياسية ببساطتها إذا ما قورنت بالرقابة القضائية فتطبيقها لا يستدعى غير اجتماع الهيئة التى تمارس الرقابة، والنظر فى مشروع القانون المزمع إصداره وتقرير مدى اتفاقه مع الدستور من عدمه. أما الرقابة القضائية فهى تنظم بإجراءات معقدة تتطلب جهداً وتكلفة.

٣- تعتبر الرقابة السياسية اكثر اتساقاً مع وظيفة السلطة التشريعية. فالبرلمان عندما يصدر قانونا، فإنه يراعى الاعتبارات السياسية بجوار الاعتبارات القانونية. ومن ثم يكون من الأولى والأوفق إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية.

ب - عيوب الرقابة السياسية:

فى حقيقة الأمر؛ أنه مع التسليم بالمميزات السابقة للرقابة السياسية ولاسيما كونها رقابة سابقة تقى من شرور مخالفة نصوص الدستور. وبساطتها أيضا التى تجعلها أكثر سهولة ويسر وأقل كلفة.

إلا أن هذه الصورة للرقابة على دستورية القوانين يعيبها عيب خطير تتضاءل إلى جانبه كل المميزات السابقة. وهذا العيب هو أنه يندر إن لم يكن يستحيل أن نوفر للهيئة القائمة عليها الاستقلال والحيدة والموضوعية. فمن ناحية أولى: فإن هذه اللجنة لا تستطيع أن تصمد أمام الأهواء والنزعات الحزبية والسياسية. ومن ناحية ثانية: فإن تشكيل هذه الهيئة يثير مشاكل كثيرة. فهى إما

أن تعين من الحكومة أو من البرلمان أو من رئيس الدولة أو على أحسن الفروض بالانتخاب وهو فرض نادر. وفى كل هذه الأحوال لا يمكن أن نضمن استقلال هذه اللجنة عمن شكلها، أو يملك دعوتها إلى الاجتماع، ولعل هذا العيب يفسر لنا فشل التنظيمات السياسية التى أنيط بها كفالة الرقابة على دستورية القوانين. فباستثناء التجربة الفرنسية - المجلس الدستورى - فإن الرقابة السياسية على دستورية القوانين - وقد فشا تطبيقها فى البلاد الاشتراكية سابقا - لم تنجح فى كبح جماح السلطة التشريعية فى إصدار القوانين المخالفة للدستور. بل إن المجلس الدستورى الفرنسى فى بعض الأحيان لم يستطع أن يمنع مخالفة الدستور فى أحيان كثيرة لاسيما فى فترة حكم الجنرال ديجول. وتحديداً فى استخدام المادة ١١ لتعديل الدستور.

ثانيا - تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

تمثل فرنسا مهد الرقابة السياسية على دستورية القوانين. على أن دساتير كثيرة قد أخذت بصور عديدة للرقابة السياسية على دستورية القوانين فدستور البرازيل الصادر سنة ١٩٣٧ كان يخول رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على إصدار القانون إذا رآه مخالفاً للدستور. كما أن دستور السويد الصادر سنة ١٨٠٦ كان يعطى لرئيس البرلمان حق رفض عرض مشروع القانون على المجلس لمناقشته إذا رآه غير دستورى.

على أن الدول الاشتراكية كانت أكثر تنظيماً لهذه الرقابة السياسية على دستورية القوانين. ومن ذلك دستور ألمانيا الشرقية نص فى المادة ٦٦ منه على ان يشكل مجلس الشعب ولمثل مدته لجنة تمثل فيها هيئات الدولة المختلفة وتختص بمراقبة دستورية القوانين. وكذلك الدستور السوفيتى سنة ١٩٧٧ حيث جعل هذه المهمة من اختصاص مجلس السوفييت الأعلى وهيئة رئاسته.

ونظم الدستور المغربى الصادر سنة ١٩٧٤ إنشاء لجنة دستورية تشكل من الرئيس الأول للمجلس الأعلى وثلاثة أعضاء يعينون من قبل الملك وثلاثة - يعينهم رئيس مجلس النواب وتتولى مراقبة مطابقة القانون للدستور وذلك قبل إصداره[٤١] .

الرقابة السياسية على دستورية القوانين فى فرنسا:

١- تطورها:

للرقابة السياسية على دستورية القوانين فى فرنسا تاريخ طويل يمتد بجذوره إلى دستور سنة ١٧٩٥ حيث بدأ فى ظله اقتراح siéyes إنشاء هيئة محلفين دستورية jurie constitutionnaire وتقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين. على أن الجمعية التأسيسية رفضت الأخذ بهذا الاقتراح.

ثم أعاد siéyes اقتراحه كَرة أخرى وذلك عند إعداد دستور السنة الثامنة. وتم تكوين مجلس سُمى المجلس الحامى للدستور sénat conservateur ويختص بممارسة عملية الرقابة على دستورية القوانين. على أن هذا المجلس لم يكن مستقلا عن الإمبراطور مما أدى إلى فشله فى أداء مهمته. فقد كان يُشكل بإرادة الإمبراطور ولم يكن له أن يراقب دستورية القانون إلا بطلب من الحكومة. ومن ثم لم ينجح هذا المجلس فى منع إصدار القوانين التى تخالف الدستور. وتكررت هذه التجربة فى ظل دستور سنة ١٨٥٢ وأصابها ما أصاب التجربة الأولى ولذات الأسباب .

وفى ظل دستور سنة ١٩٤٦ أنشئت اللجنة الدستورية Comité Constitutionnel .

وكانت تشكل من رئيس الجمهورية رئيسا، ورئيس الجمعية الوطنية وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها فى بداية كل دورة تشريعية على أساس التمثيل النسبى للهيئات السياسية وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .

وواضح أن هذه اللجنة فى تشكيلها لا تخرج عن كونها امتدادا للبرلمان ومن ثم فانها لا يمكن أن تصبح مستقلة عنه أو عن الحكومة.

وأخيراً فان الدستور الحالى فى فرنسا الصادر فى سنة ١٩٥٨ نظم هيئة جديدة أسماها المجلس الدستورى Conseil Constitutionnel. وهو ما سوف ندرسه تفصيلاً من حيث تشكيله. واختصاصاته وتقييمه[٤٢] .

٢- تشكيل المجلس الدستورى:

نصت المادة ٥٦ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ على تشكيل المجلس الدستورى. وهو يتكون من نوعين من الأعضاء.

أ- أعضاء لمدى الحياة. وهم أعضاء بقوة القانون أيا كان عددهم.

ب - أعضاء يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد على أن يجدد ثلثهم كل ٣ سنوات. ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة آخرون يعينهم رئيس الجمعية الوطنية وأخيرا ثلاث يعينهم رئيس مجلس الشيوخ.

وجرى العمل على أن يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية عضوا لمدة ثلاث سنوات وآخر لمدة ست سنوات وثلاثا لمدة تسع سنوات وذلك لضمان آلية التجديد الثلثى للأعضاء.

ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستورى والاشتراك فى الحكومة أو فى البرلمان أو فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى، وذلك ضمانا لاستقلاله فى مواجهة هذه الهيئات.

ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس باختياره من بين أعضائه[٤٣] .

٣- اختصاصات المجلس الدستورى:

يمارس المجلس الدستورى الفرنسى، اختصاصات كثيرة، فهى تتجاوز عملية الرقابة السابقة على دستورية القوانين إلى مهام أخرى. وتتعلق بالانتخابات العامة ومراقبة سير عملياتها وإعلان نتائجها والفصل فى المشكلات التى تنتج عنها. على أن ما يهمنا هنا أن نبحثه هو اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين. وهى نوعان: رقابة وجوبية، ورقابة اختيارية:

أما عن الرقابة الوجوبية. فقد نصت عليها المادة ٦١ من الدستور. حيث أوجبت عرض القوانين الأساسية على المجلس قبل إصدارها. والعرض هنا يمثل إجراءً شكلياً واجب الاتباع قبل الإصدار، وذلك نظراً لما لهذه القوانين من أهمية خاصة. فهى أعلى مرتبة من القوانين العادية.

بينما الرقابة الاختيارية: فهى تتمثل فيما يعرضه رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس أى من المجلسين أو ستون عضوا من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ على المجلس من القوانين. طلبا للبت فى دستورية هذه القوانين، وإذا قرر المجلس الدستورى عدم دستورية مشروع القانون كله فإنه يمتنع على رئيس الجمهورية إصداره ويعتبر كأن لم يكن. أما إذا كانت عدم الدستورية تلحق ببعض نصوصه فإن رئيس الجمهورية له أن يصدره بدون هذا الجزء المخالف إن كان إسقاطه لا يؤثر على جوهر المشروع وإلا تعذر إصداره.

على أن المجلس الدستورى الفرنسى فى ممارسته لاختصاصه هذا بنوعيه أخرج من نطاق ولايته النظر فى دستورية القوانين التى تصدر عن طريق الاستفتاء الشعبى. وثارت هذه المشكلة فى فرنسا بصدد القانون الاستفتائى الصادر فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٦٢.

فعلى أثر إعلان نتائج الاستفتاء بموافقة الشعب على موضوعه الاستفتاء. لجأ رئيس مجلس الشيوخ السيد Gastin Monnervile إلى المجلس الدستورى، لكى يحول دون صدور مشروع القانون الذى كان محلا للاستفتاء وذلك بدعوى عدم دستوريته. وذلك لأن الرقابة على دستورية القوانين فى فرنسا، تعتبر رقابة واقية يقوم بها المجلس الدستورى، وذلك قبل أن يصدر رئيس الجمهورية القانون فى المدة التى حددتها المادة العاشرة من الدستور وهى ١٥ يوما[٤٤].

وأسس رئيس مجلس الشيوخ، طلبه هذا على اختصاص المجلس الدستورى، بالنظر فى دستورية هذا المشروع بقانون على المادة ٦١ من الدستور التى تحدد اختصاص المجلس الدستورى بلفظ القوانين Lois وهذا المصطلح ينضوى تحته القوانين الصادرة من البرلمان، وتلك التى تصدر بعد استفتاء شعبى.

ومن ناحية ثانية: فإن المادة الثالثة من الدستور الفرنسى للجمهورية الخامسة تجعل ممارسة الشعب للسيادة عن طريق أسلوبين الأول: الأسلوب البرلمانى، والثانى: أسلوب الاستفتاء الشعبى. ومن ثم لا يستقيم الأمر مع القول بعدم اختصاص المجلس الدستورى بالنظر فى دستورية هذا القانون.

وأصدر المجلس قراره فى ٦ نوفمبر ١٩٦٢. وأعلن فيه عدم اختصاصه بالنظر فى دستورية مشروع القانون الاستفتائى بدعوى أنه يمثل التعبير المباشر عن سيادة الأمة l'éxpression directe de la suiver- ainete nationale.

وأن المادة ٦١ التى تحدد اختصاص المجلس الدستورى هى فى نصها وروحها لا تقصد سوى القوانين التى تصدر عن البرلمان[٤٥].

وعلى هذا الأساس نكص المجلس الدستورى عن أن يبسط رقابته على القانون الاستفتائى بدعوى أنه التعبير المباشر عن سيادة الأمة. وأن روح الدستور الذى خلق المجلس الدستورى كمنظمة لضبط نشاط السلطات العامة فى إطاره لا يمكن أن يشمل مراقبة الإرادة الشعبية.

واختلف الفقه بين مؤيد ومعارض لمذهب المجلس الدستورى، حيث ذهب البعض إلى أن المجلس قد ضيق من نطاق اختصاصه بغير مبرر. اللهم إلا تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية. وبذلك استبعد المجلس القانون الاستفتائى من كل رقابة قضائية تنظر فى مدى اتفاقه أو اختلافه مع نصوص الدستور وهو أمر لا يمكن التسليم به[٤٦].

فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح فى الدستور أو فى القانون يكفل للمجلس القيام بهذه المهمة. إلا أن التطبيق السليم للمبادئ القانونية يؤدى إلى ذلك. فمن ناحية أولى تنظم المادة ١١ استفتاء تشريعيا تقوم فيه هيئة الناخبين بالموافقة على قانون عادى مماثل للطريق البرلمانى. وذلك تطبيقا للمادة ٣ من الدستور الفرنسى والتى تنص على ثنائية ممارسة السلطة التشريعية عن طريق النواب فى مجلسىّ البرلمان وعن طريق الاستفتاء. ولم تحدد أفضلية لطريق عن آخر، ومن ناحية ثانية: لا يستقيم الأمر بخروج القانون الاستفتائى عن نطاق أى رقابة تضمن عدم الشطط فى التطبيق. سواء تمثل هذا الشطط فى تغيير طبيعة الإجراء من استفتاء تشريعى إلى شخص سياسى مهمته التصديق على برامج شخصية تدعم الثقة فى رجل السلطة. وفى المقابل فإن هذا الاتجاه

من المجلس الدستورى لم يعدم من وقف ورائه من الفقه الفرنسى حيث أيده البعض، بدعوى أن القانون الاستفتائى يعتبر طبقة مميزة من الأعمال القانونية، باعتباره التعبير المباشر للإرادة الشعبية(٤٧).

تقييم الرقابة السياسية فى فرنسا:

لا شك أن تجربة المجلس الدستورى الفرنسى قد حققت نجاحا ملحوظا بالقياس للتجارب الأخرى لهذه الرقابة السياسية فى الدول الأخرى. على أن هذا النجاح لا يرجع إلى فاعلية الرقابة السياسية فى حد ذاتها بقدر ما هو راجع إلى فاعلية الحياة السياسية فى فرنسا ووجود رأى عام قوى وفعال يستطيع أن يمارس رقابة حقيقية على المؤسسات الدستورية فى الدولة.

وهذا السبب فى اعتقادى خلق بيئة صالحة لكى يمارس المجلس الدستورى فى فرنسا بعض مهامه بفاعلية.

وعلى الرغم من ذلك فإن هذا المجلس لم يستطع أن يقف ضد الجنرال ديجول حينما خالف نصوص الدستور على الوجه الذى سبق وبيناه بخصوص رفض المجلس الدستورى لبسط رقابته على القانون الاستفتائى.

ومن ثم نخلص إلى أن الرقابة السياسية على دستورية القوانين فى صورتها السابقة لا يتحقق لها الاستقلال عن سلطات الدولة الأخرى وهو عيب يؤدى إلى انحرافها وعدم فاعليتها. وهو الأمر الذى لا يمكن أن يتوافر بالنسبة للرقابة القضائية على دستورية القوانين حيث أنها تأخذ من حياد القاضى واستقلاله أفضليتها.

الفرع الثانى

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

أولا : معنى الرقابة وتقديرها :

١- معنى الرقابة القضائية:

تقوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين على إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة قضائية. فالقاضى وهو يفصل فى المنازعات التى تعرض عليه يطبق القانون. وهو

مطالب بأن يبحث - كخطوة أولى - مدى اتفاق هذا القانون مع الدستور بحسبان أن هذا الأخير يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة. وعلى هذا الأساس يعد إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية أمرا منطقيا.

والرقابة القضائية على دستورية القوانين. قد تكون رقابة لا مركزية تمارسها المحاكم على اختلاف درجاتها. فكل محكمة تستطيع أن تفصل فيما يثار أمامها من منازعات بشأن القانون الذى تزمع تطبيقه على النزاع المعروض عليها. ومن الدول التى تأخذ بهذه الصورة الولايات المتحدة الأمريكية. ومن ذلك أيضا دأب القضاء المصرى قبل تنظيم الرقابة القضائية على دستورية القوانين بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الذى أنشأ المحكمة العليا وأناط بها وحدها الفصل فى دستورية القوانين.

والطريقة اللامركزية فى الرقابة على دستورية القوانين وإن كانت تتميز بالبساطة وعدم التعقيد. حيث أن المحكمة التى تنظر النزاع هى التى تتولى البت فى مسألة اتفاق القانون مع الدستور من عدمه. إلا أنها تؤدى فى كثير من الأحيان إلى قيام تعارض وتناقض بين الأحكام. فقد تذهب محكمة معينة إلى دستورية نص قانونى معين، وقد ترى أخرى عدم دستوريته، وهو ما يؤدى إلى نتائج لا تتفق مع العدالة ولا دور القضاء فى المجتمع. حقا إن هذه النتيجة ليست ظاهرة تماما فى النظام الأمريكى الذى يعد النموذج الأول لطريقة الرقابة اللامركزية. إلا أن ذلك يرجع فى المقام الأول لآليات هذا النظام وبالتحديد فى أخذه بنظام السوابق القضائية التى تكفل إلى حد بعيد توحيد الأحكام القضائية فى الحالات المشابهة مما يقلل من تعارضها.

كما أن هذه الرقابة قد تكون مركزية ويعنى ذلك أن يعهد بممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى محكمة محددة يبين الدستور كيفية تشكيلها واختصاصاتها والإجراءات المتبعة أمامها والآثار التى تترتب على أحكامها. أو يحيل فى ذلك كله أو بعضه إلى القانون العادى.

وبصدد تحديد المحكمة التى تتولى الرقابة على دستورية القوانين تذهب الدساتير مذاهب شتى فى تحديدها.

فمن الدساتير ما يسند هذه المهمة إلى المحكمة العليا القائمة على قمة الجهاز القضائى فى الدولة. ومن ذلك الدستور السويسرى حيث أناط بالمحكمة الاتحادية القيام بهذه المهمة. أيضا دستور السنغال الصادر سنة ١٩٦٠. وهو النظام المعمول به فى ظل دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٧١ حيث نصت المادة ٩٩ منه على أن «المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل فى بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد، كما تختص ببحث دستورية التشريعات الصادرة من الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو القوانين الاتحادية. كما تختص ببحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموما إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أى محكمة من محاكم البلاد أثناء نظر دعوى منظورة أمامها. ومن ذلك أيضا الدستور السورى الصادر سنة ١٩٥٠، والدستور العراقى الصادر سنة ١٩٢٥[٤٨].

وثمة اتجاه آخر تذهب إليه كثير من الدول وذلك بإنشاء محكمة متخصصة فى الرقابة على دستورية القوانين. ومثال ذلك المحكمة الدستورية العليا التى نظمها الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١، ومن قبلها المحكمة العليا التى نظمت بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩.

ومن ذلك أيضا ما قرره دستور النمسا سنة ١٩١٩ من إنشاء المحكمة الدستورية العليا. وأيضا دستور فيمار فى ألمانيا. وكذلك الدستور الإيطالى الصادر سنة ١٩٤٧ ودستور أسبانيا سنة ١٩٣١ ودستورها سنة ١٩٧٨[٤٩].

٢- تقييم الرقابة القضائية على دستورية القوانين :

أ- مزايا الرقابة القضائية: فى الحقيقة لا يصعب تبرير هذه الرقابة، وضرورة الأخذ بها. فذلك - كما سبق وأن قلنا - يعتبر أمرا منطقيا يتفق ودور

القاضى فى المجتمع الذى يتمثل فى فض المنازعات التى تثار فيه. وما الحكم فى دستورية القانون من عدمه إلا منازعة يختص القضاء ببحثها. وعلاوة على ذلك فإن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تتميز بالحيدة والاستقلال والتخصص.

فالقضاء سلطة مستقلة، تحرص الدساتير عادة على ضمان استقلالها عن سلطات الدولة الأخرى. ومن ثم فإن أحكامه تكون بمنأى عن تدخلات السلطات الأخرى فى الدولة. وهو الأمر الذى لا يتوافر للرقابة السياسية على دستورية القوانين مما أدى إلى فساد تنظيماتها وعدم فاعليتها.

ثم إن القاضى يتميز بالحيدة فى إصدار حكمه فى مشكلة الدستورية. فهو ليس طرفا فى النزاع وليس ممثلا لجهة لها مصلحة فى النزاع حول دستورية القانون. فلا هو يمثل السلطة التشريعية فيهمه فى المقام الأول الإقرار بدستورية القانون. ولا هو ممثل للسلطة التنفيذية، فاستقلاله عن هذه السلطة وتلك يؤدى بالضرورة إلى حياده. صحيح أن القضاء الدستورى قضاء فى حقيقته يوائم بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات السياسية وذلك لخطورة الأثر الذى يترتب على الحكم بعدم دستورية القانون. إلا أن ذلك لا يؤدى إلى الإخلال بدور القاضى والنيل من حيدته. فذاك أمر تستلزمه طبيعة المشكلة المثارة.

ومن ناحية ثالثة، فإن تخصص القاضى ومقدرته على الفصل فى المنازعات لا شك يرجح الرقابة القضائية على الرقابة السياسية التى غالبا ما يكون أفرادها غير ذى صلة بعلم القانون. رغم أن جوهر المشكلة محل البحث هو تطبيق القانون.

ب- عيوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين: يثور فى وجه الرقابة القضائية على دستورية القوانين، اعتراض قائم على الإدعاء بأن تقرير هذه الرقابة يؤدى إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات وهو يعد من المبادئ الأساسية التى تقوم عليها الدولة الحديثة فهذه الرقابة تعطى القاضى الحق فى إبطال القانون الذى شرعه البرلمان. وهو فى أصل وظيفته لا يملك غير تطبيق هذا القانون لا البحث عن دستوريته.

ثم أن تقرير حق القاضى فى إبطال القانون يعلى من سلطة القاضى ويجعله سلطة أعلى من السلطات الأخرى وهو أمر لا يصح. ذلك أنه يخل بالتوازن الواجب توافره بين سلطات الدولة حين تمارس مهامها. ومن ذلك ما حدث فى أمريكا حيث تحول النظام فيها إلى ما سمى بحكومة القضاة le gouvernement des juges.

وفى الحقيقة أن هذا زعم باطل. فالقاضى عندما ينظر فى مشكلة دستورية القانون إنما يفصل فى منازعة هى فى الأصل من اختصاصه - فهو يمارس الفصل فى المنازعات أيا كانت طبيعتها أو أطرافها والقول بغير ذلك يعد افتئاتا على مبدأ الفصل بين السلطات.

أما الخوف من تسلط القضاة وتدخلهم فى شئون السلطات الأخرى فهذا قول لا يصح أن صح التنظيم القانونى للمحكمة التى تقوم بالرقابة وتحديد اختصاصاتها ووسائل اتصالها بالدعوى الدستورية. والتمثيل بما حدث فى الولايات المتحدة الأمريكية لا يفيد فى هذا الشأن. حيث أننا نؤمن دائما أن كل ظاهرة محكومة فى إطارها الواقعى والتاريخى. وقد يجوز عند تنظيم الرقابة القضائية فى بلد معين أن يستقرئ المشرع هذه التجارب وينتفع بخيرها ويتجنب شرورها وتلك عبرة التاريخ وتجارب الشعوب.

ومن ثم نرى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين أمر أصبح ضروريا لحماية نصوص الدستور وانضباط المؤسسات السياسية الحاكمة فى الدولة ولا نظن - حسب علمنا - أن فى عصرنا الحالى من يشكك فى هذه الوسيلة بل نرى إجماعا فقهيا على ضرورة تنظيمها والأخذ بها.

والرقابة القضائية على دستورية القوانين، تتعدد وسائل تحققها وطرق تحريكها.

ثانيا - وسائل تحريك الطعن الدستورى:

تتعدد الوسائل التى يمكن عن طريقها بسط موضوع دستورية القانون أمام المحكمة المختصة. على أنه - بداءة - نشير أن البحث عن وسائل تحريك الطعن الدستورى لا يثور إلا بشأن تطبيق النظام المركزى فى الرقابة، أما حين تأخذ

الدولة بفكرة لا مركزية الرقابة فإن الطريق الوحيد والطبيعى هو الدفع أمام القاضى المختص بالنزاع أصلا. وهو يفصل فى الأمر وذلك حتى يتسنى له الفصل فى النزاع الأصلى[٥٠].

على أنه حين الأخذ بالنظام المركزى فى الرقابة فإن محكمة واحدة هى التى تختص بهذا الأمر. ومن ثم يجب أن ينظم القانون الوسيلة التى تكفل اتصال المحكمة بالطعن الدستورى.

والدستور قد يختار بين طريق الدعوى الأصلية وبين طريق الدفع وذلك على الوجه التالى:

١- طريق الدعوى الأصلية:

مفاد هذه الطريقة هى تخويل ذى الشأن حق رفع دعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة ببحث مسألة الدستورية. وهى طريقة هجومية تهاجم القانون دون انتظار تطبيقه والمنازعة فيه بمناسبة هذا التطبيق[٥١].

ثم إنها طريقة مباشرة. إذ أن النزاع حول دستورية القانون يرفع مباشرة إلى المحكمة دون أية إجراءات أخرى.

ويترتب على الأخذ بطريق الدعوى تقرير بطلان القانون الذى يقضى بعدم دستوريته. ويتقرر هذا البطلان فى مواجهة الكافة. إذ أنه من غير المنطقى أن يكون القانون غير دستورى بالنسبة للبعض دون البعض الآخر. ومن ثم فإن الحكم بعدم الدستورية فى هذه الحالة له حجية مطلقة. وتسرى آثارها فى حق الجميع Erga omnes[٥٢].

ومن الدساتير التى أخذت بهذه الصورة من صور تحريك الطعن ألمانيا الاتحادية فى دستور ١٩٥١ المعدل سنة ١٩٦٩ وسنة ١٩٨٥. وكذلك دستور الكويت الصادر سنة ١٩٦٢ ودستور ايطاليا سنة ١٩٤٧ ودستور السودان سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٤.

على أن هذه الدساتير قد اختلفت فى تحديد الجهة التى تستطيع أن تحرك الطعن بعدم الدستورية.

فالدستور الألمانى المشار إليه جعل ذلك حقا لأحد مجلسى البرلمان الاتحادى ولأى عضو فيه أو أى سلطة أخرى من سلطات الدولة أو لأحد الأحزاب السياسية أو لولاية من ولايات الاتحاد أو لأى شخص آخر من أشخاص القانون العام. وكذلك أعطى للمحاكم هذا الحق. وللأشخاص الطبيعية إذا انتهك حق من الحقوق واستنفذ الوسائل المكفولة قانونا لحمايته.

أما دستور الكويت فقد جعل هذا الحق للحكومة وذوى الشأن حيث نصت المادة ١٧٣ من الدستور الكويتى الصادر سنة ١٩٦٢ على أن يعين القانون الجهة القضائية التى تختص بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحيتها والإجراءات التى تتبعها على أن يكفل حق كل من الحكومة وذوى الشأن فى الطعن لدى تلك الجهة فى دستورية القوانين واللوائح.

إلا أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ الذى أنشأ المحكمة الدستورية فى الكويت قيد هذا الحكم المطلق. إذ قصر تحريك الدعوى الأصلية أمام المحكمة الدستورية على مجلس الأمة ومجلس الوزراء أو المحاكم إن هى رأت سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع أحد طرفى النزاع بأن الفصل فى الدعوى يتوقف على الفصل فى دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة[٥٣].

أما الدستور الإيطالى فقد أجاز تحريك الدعوى الدستورية لكل سلطات الدولة وسلطات الأقاليم .

أما الدستور السودانى سواء سنة ١٩٥٦ أو سنة ١٩٦٤ فقد أجاز لكل صاحب مصلحة شخصية مباشرة أن يطلب من المحكمة العليا حماية حقوقه التى أقرها الدستور.

وفى الحقيقة يعتبر تخويل الأفراد الحق فى تحريك الطعن بعدم الدستورية للأفراد عن طريق الدعوى تطورا ديمقراطيا لابد وأن يأتى اليوم الذى يعم فيه

دساتير العالم. فهو يمثل - كما نرى - صورة من صور الرقابة غير المباشرة والفعالة على السلطة التشريعية التى نراها فى كثير من البلاد تنفك عن قواعدها الشعبية بمجرد انتخابها. وما تلبث الآلة التشريعية تصنع التشريعات التى تأتى فى غالبها مناقضة لاتجاهات الشعب. ولا شك أن هذا واضح تماما فى بلاد العالم الثالث التى تعتبر فيه السلطة التشريعية أداة طيعة فى يد الحكومة تأمرها وتنهاها.

٢- طريقـة الدفـع:

إذا كانت طريقة الدعوى الأصلية تتضمن هجوما مباشرا على القانون محل الطعن بدعوى مخالفته للدستور وتؤدى بطريق مباشر إلى طرح النزاع على المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه. فإن طريق الدفع يعتبر طريقا غير مباشر ولا يعتبر هجوما مباشرا على القانون المدعى بعدم دستوريته بل إن ذا الشأن عليه أن ينتظر حتى يطبق القانون عليه ثم ينازع فى صحة هذا التطبيق وأمام القضاء يستطيع أن يدفع بعدم دستورية القانون.

ومن ثم فإن طريقة الدفع تفترض بداءة أن يكون هناك نزاع معروض أمام القضاء. وأن يكون النص القانونى المدعى بعدم دستوريته ذا صلة وثيقة بموضوع الدعوى.

وطريقة الدفع كوسيلة للطعن بعدم الدستورية أكثر اتساقا مع دور القاضى من طريقة الدعوى. ذلك أن امتناع القاضى عن تطبيق النص غير الدستورى لا يعدو إلا تطبيقا لوظيفته القضائية التى تعنى تحديد القاعدة القانونية وإنزال حكمها على النزاع المعروض. ومن ثم كانت طريقة الدفع بعدم الدستورية أسبق فى الظهور من طريقة الدعوى. فهى قد ظهرت فى بادئ الأمر فى القضاء الأمريكى وأخذتها عنها دول كثيرة. ومن ذلك مصر قبل تنظيم الرقابة القضائية على دستورية القوانين بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩. إذ ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى حكم لها، بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨[٥٤] «... ومن حيث أن

الدستور المصرى إذ قرر فى المادة ٣٠ منه أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم، فقد ناط بها تفسير القوانين وتطبيقها فيما يعرض عليها من شتى المنازعات. ويتفرع عن ذلك أنها تملك الفصل عند تعارض القوانين فى أيهما هو الواجب التطبيق، إذ لا يعدو أن يكون هذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشملها سلطة المحكمة فى التقدير وفى الفصل، لأن قاضى الأصل قاضى الفرع...» وتستطرد المحكمة فى موضع آخر «... ويستتبع ذلك أنه إذا تعارض قانون عادى مع الدستور فى منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم، وقامت بذلك لديها صعوبة مناطها أى القانونين هو الأجدر بالتطبيق؟ وجب عليها بحكم وظيفتها القضائية بناء على ما تقدم أن تتصدى لهذه الصعوبة، وأن تفصل فيها على مقتضى أصول هذه الوظيفة وفى حدودها الدستورية المرسومة لها. ولا ريب فى أنه يتعين عليها عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادى وتهمله، وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى والأجدر بالاتباع. وفى ذلك لا تعتدى على السلطة التشريعية مادامت المحاكم لا تضع بنفسها قانونا، ولا تقضى بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا فتفصل فى الصعوبة وتؤثر أيهما أولى بالتطبيق. وإذا كان القانون العادى قد أُهمل فمرد ذلك فى الحقيقة إلى سيادة الدستور على سائر القوانين، تلك السيادة التى يجب أن يلتزمها كل من القاضى والشارع على حد سواء ...».

وتواجه الرقابة بطريق الدفع بانتقاد أساسى يتمثل فى أنها طريقة لا مركزية تمارس بواسطة جميع المحاكم أيا كانت درجتها. وهو أمر قد يؤدى إلى اختلاف وجهات نظر القضاة فى مسألة تقدير الدفع ويؤدى فى النهاية إلى تعارض الأحكام. فقد يرى البعض أن الدفع جدى ومن ثم يحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية أو يفصل فيه إن كانت المحكمة تملك ذلك كما فى حالة لا مركزية الرقابة. وقد يرى قاض آخر غير ذلك.

وهذا النقد وإن كان صحيحا إلى حد ما إلا أنه لا يمثل خطرا يعصف بمميزات الرقابة القضائية على دستورية القوانين. ويجب عدم المغالاة فيه «إذ يمكن تحديد حجمه ومداه ترتيبا على ما تتمتع به أحكام القضاء فى أمثال هذه الحالات من حجية نسبية لا تتعدى آثارها أطراف الخصومة ذات الموضوع ولذات السبب. فالأحكام الصادرة فى الدفوع بعدم الدستورية تتبع الأحكام الصادرة فى الدعاوى التى أثير الدفع بمناسبتها. إذ هو لا يعدو أن يكون حكما فى أصل هذه الدعاوى، وبالتالى فالحكم فيه لا يلزم إلا القاضى الذى أصدره وبين نفس الخصوم وفى ذات الموضوع ولذات السبب. بحيث إذا تغير عنصر من هذه العناصر فإن المحاكم لا تلتزم بسابقة الحكم فى الدعوى وفى كل ما أثير بمناسبتها من دفوع فرعية ومن بينها الدفع بعدم الدستورية»[٥٥].

المطلب الثانى

الرقابة على دستورية القوانين فى مصر

إذا كان التنظيم القانونى للرقابة القضائية على دستورية القوانين يبدأ منذ صدور القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ وإنشاء المحكمة العليا واختصاصها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين. ثم صدور دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ وما تبع ذلك من إنشاء المحكمة الدستورية العليا بمقتضى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩. فإن القضاء المصرى قد اقر منذ زمن بعيد بحقه فى بسط رقابته على دستورية القوانين، ومن ثم سوف نبحث هذا المطلب فى:

الفرع الأول: الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر قبل إنشاء المحكمة العليا بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩.

الفرع الثانى: المحكمة العليا والرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر.

الفرع الثالث: المحكمة الدستورية العليا والرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر .

الفرع الأول

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

فى مصر قبل إنشاء المحكمة العليا

جاء دستور سنة ١٩٢٣ خالياً من أى نص يبين موقف المشرع الدستورى المصرى من مسألة الرقابة على دستورية القوانين. فهو لم يقرها صراحة. ولم يمنعها ومن ثم كان الأمر مدعاة لاختلاف الفقه، وتردد القضاء فى بسط رقابته على دستورية القوانين. على أن الاتجاه الغالب فى الفقه والقضاء كان يذهب إلى تقرير الرقابة القضائية على دستورية القوانين. وسوف نشير سريعا إلى موقف الفقه والقضاء من هذا الأمر.

أولا - موقف الفقه:

ذهب الرأى الغالب فى الفقه المصرى إلى تأييد حق القضاء المصرى فى بسط رقابته على مسألة دستورية القوانين، فالدستور المصرى الصادر سنة ١٩٢٣ لم يتضمن نصا يمنع المحاكم من القيام بهذه المهمة. وهو وإن كان لم ينظمها أو ينص عليها صراحة، إلا أن الأصل فى الأشياء الإباحة ومن ثم يثبت للقضاء هذا الحق.

ووقف الأستاذ الدكتور السيد صبرى على رأس الفريق الذى يدعو لإقرار حق القضاء فى بحث مسألة الدستورية. وبنى رأيه على أساسين: مبدأ المشروعية وطبيعة عمل القاضى.

فمن ناحية أولى: فإن الدولة عند قيامها بوضع القوانين والأوامر إنما تتبع قواعد معينة محددة تنص عليها الدساتير عادة. وهى بذلك مقيدة بحدود مرسومة لها. حقيقة أن الحكام هم الحائزون على السلطة الفعلية ولا يتصور إجبارهم على احترام هذه الحدود. إلا أن ذلك لا يمنع حقيقة تقيدهم من جهة القانون بحدود لا يجوز شرعا الخروج عليها. ومن هنا تبدو وجود رقابة قانونية قوية على تصرفاتهم. وبما أن الحكومة لا يمكن أن تكون شرعية إلا إذا كانت تصرفاتها فى

حدود القانون، لأنها إذا كانت تستطيع التصرف خارج حدود القانون المرسوم لها فإنها لا تكون حكومة شرعية بل تصبح حكومة استبدادية ...[٥٦].

ومن ناحية ثانية: فإن وظيفة القاضى هى تطبيق القانون، أى إيجاد الحل القانونى للمسألة المعروضة عليه. والقاضى مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما هو مقيد بالقانون الأساسى للدولة الذى هو أعلى من القوانين العادية، وفى كل البلاد التى يوجد بها قوانين مختلفة فى الدرجة يكون على القاضى منطقيا أن يفضل القانون الأعلى عند تعارضه مع قانون أدنى. فإن تعارضت لائحة مع قانون، فعلى القاضى الامتناع عن تطبيق اللائحة وتطبيق أحكام القانون، لأن القانون أعلى وأقوى من اللائحة.

وهو ما جرت عليه المحاكم المصرية. وبالتالى فإذا كان القانون العادى متعارضا مع القانون الدستورى، فواجب القاضى فى هذه الحالة لا يختلف عنه فى الحالة الأولى إذ يجب عليه الامتناع عن تطبيق القانون العادى وتطبيق النص الدستورى. والقاضى فى الحالتين لا يخرج عن دائرة عمله فهو لا يلغى القانون وإنما يطبق القانون الأعلى طبقا لدرجته.

بهذا المنطق القانونى السليم أيد هذا الفقيه العظيم ومن بعده الجمهور الغالب فى الفقه المصرى حق القضاء فى التصدى لمسألة دستورية القوانين[٥٧].

ثانيا - موقف القضاء:

اتجهت أحكام القضاء المصرى فى غالبها إلى الإقرار بأحقيته فى البحث فى دستورية القوانين متى دفع أمامه بذلك، صحيح أن هناك أحكاما أخرى ترددت فى هذا الأمر إلا أنه فى النهاية توحد اتجاه القضاء نحو إقرار حقه فى البحث فى دستورية القوانين.

١- ونذكر من أحكام القضاء العادى فى هذا الاتجاه:

- حكم محكمة الاسكندرية فى ١٩٢٤/١٠/١٦[٥٨] حيث أقرت لنفسها حق البحث فى دستورية المادة ١٥١ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون

رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣. فقد دفع أمامها بعدم دستورية هذه المادة نظرا لكونها تصادر حرية الرأى المكفولة بنص المادة ١٤ من الدستور والتى تنص على «حرية الرأى مكفولة. ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون».

وبعد نظر الدفع وتمحيصه خلصت المحكمة إلى عدم وجود مخالفة للدستور فطرحت الدفع جانبا وقضت بدستورية النص.

- حكم محكمة مصر الأهلية فى أول مايو ١٩٤٠ والذى قطع برأى صريح فى المسألة حيث ذهبت المحكمة إلى أن السلطات جميعا وإن كانت تخضع لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنها جميعا مقيدة بالدستور الذى أوجدها ومنه تستمد سلطاتها. وليس لها أن تخرج عليه أو أن تعارضه طبقا للمادة الثالثة والعشرين والتى تنص على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور فإذا اعتدت السلطة التشريعية على الدستور فليس لها أن تجبر السلطة القضائية على الاشتراك معها فى هذا الاعتداء مادامت هذه بدورها مستقلة فى حدود اختصاصها. والقاضى مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما هو مقيد أيضا بالقانون الأساسى للدولة وهو أسمى القوانين جميعها. فإذا تعارض القانون العادى مع الدستور فواجب القاضى فى هذه الحالة يقضى عليه بترجيح النص الدستورى على القانون العادى وتطبيق الأول وإهمال الثانى. وإنما يطبق القانون الأعلى الواجب التطبيق . ثم هو لا يفتئت على السلطة التشريعية وإنما يقوم بوظيفته القانونية التى تتطلب منه أن يبين القانون الواجب التطبيق فى النزاع المطروح»[٥٩].

وانتهت المحكمة بعد هذا - التفكير المنطقى - إلى إقرار حق القضاء فى البحث فى دستورية القانون الذى سوف تطبقه على النزاع المبسوط أمامها فإذا

خلصت إلى عدم دستوريته نحته جانبا وامتنعت عن تطبيقه.

على أن هذا الحكم قد ألغى فى الاستئناف. حيث خلصت محكمة الاستئناف إلى «أنها لا ترى للقضاء حقا فى البحث فى مسألة دستورية القانون إلا من حيث شكله فقط. فإذا ما تيقن القاضى أن القانون صدر من سلطة مختصة وبإجراءاته الصحيحة فيكون ملزما بتطبيقه وذلك دون البحث فى مدى مطابقته من حيث الموضوع مع نصوص الدستور ..»[٦٠].

٢- القضاء الإدارى وحق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين:

أقر مجلس الدولة فى مصر منذ إنشائه بحق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين ولم يتردد فى ذلك أبدا كما حدث فى القضاء العادى . وجاء حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ قاطعا ومفصلا فى هذا الأمر[٦١]. ولذلك حق على الفقه أن يحتفى بهذا الحكم ويعده من أحكام المبادئ الكبرى فى القضاء المصرى.

فمحكمة القضاء الإدارى لم تكتف فى هذا الحكم بإقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين بل إنها تصدت فيه بالتفصيل للآراء المعارضة لهذا الاتجاه وتفنيد حججها وعمد إلى «صياغة وثيقة فقهية كاملة»[٦٢] بخصوص هذا الأمر.

وجاء فى هذا الحكم ما يلى «ليس فى القانون المصرى ما يمنع المحاكم المصرية من التصدى لبحث دستورية القوانين، بل المراسيم بقوانين سواء من ناحية الشكل أم الموضوع. أما القول بأن فى هذا التصدى إهدار لمبدأ فصل السلطات بتدخل السلطة القضائية فى عمل السلطة التشريعية بما يعطل تنفيذه. فإنه يقوم على حجة واهية، إذ على العكس من ذلك فإن فى التصدى إعمالا لهذا المبدأ ووضعا للأمور فى نصابها الدستورى الصحيح بما يؤكده ويثبته، ذلك لأن الدستور المصرى وإن قرر المبدأ المذكور ضمنا حين حدد لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية المجال الذى تعمل فيه عندما نص فى المادة ٢٣ على أن جميع السلطات مصدرها الأمة، واستعمالها يكون

على الوجه المبين بهذا الدستور. وفى المادة ٢٤ منه على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك مع مجلسى الشيوخ والنواب. والدستور المصرى إذ قرر مبدأ الفصل دون أن يصرح به فقد قرنه بمبدأ آخر أكده ضمنا. وجعله متلازما معه حيث قرر فى المادة ٢٣ أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين بالدستور وبذلك جعل استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائما تعاون متبادل بينهما على أساس احترام كل منها للمبادئ التى قررها الدستور. فالمبدآن متلازمان يسيران جنبا إلى جنب، ويكمل أحدهما الآخر، وبغير ذلك لا تنتظم الحياة الدستورية، لأنه إذا أهدرت إحدى السلطات أى مبدأ من مبادئ الدستور فإنها تكون قد خرجت عن دائرة المجال المحدد لاستعمال سلطاتها، وإذا جاز لها أن تتخذ من فصل السلطات تعلة تتذرع بها فى إهدارها للدستور لانتهى الأمر إلى فوضى لا ضابط لها. مما يقطع بأن التزام كل سلطة من تلك السلطات مبادئ الدستور وهو خير الضمانات لأعمال مبدأ فصل السلطات، بل ولتدعيم البنيان الدستورى جميعه ...» .

ومن حيث أن الدستور المصرى إذ قرر فى المادة ٣٠ أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم فقد ناط بها تفسير القوانين وتطبيقها فيما يعرض عليها من شتى المنازعات، ويتفرع عن ذلك أنها تملك الفصل عند تعارض القوانين فى أيها هو الواجب التطبيق، إذ لا يعدو أن يكون هذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشملها سلطة المحكمة فى التقدير وفى الفصل لأن قاضى الموضوع قاضى الفرع .. ولما كان أنه لا جدال فى أن الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ يضع نظاماً دستورياً للدولة المصرية هو أحد القوانين التى يجب على المحاكم تطبيقها، ولكنه يتميز عن سائر القوانين بماله من طبيعة خاصة، تضفى عليه صفة العلو، وتسمه بالسيادة بحسبانه كفيل الحريات ومؤولها ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها فإنه يستتبع ذلك أنه إذا تعارض قانون عادى مع الدستور فى منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم، وقامت لديها لذلك صعوبة مثارها أى القوانين هو الأجدر بالتطبيق، وجب عليها بحكم وظيفتها

القضائية أن تتصدى لهذه الصعوبة وأن تفصل فيها على أصول هذه الوظيفة وفى حدودها الدستورية المرسومة لها. ولا ريب فى أنه يتعين عليها عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادى وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى والأجدر بالاتباع. وفى ذلك فهى لا تتعدى على السلطة التشريعية مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانونا ولا تقض بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه غاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين تعارضا وتفصل فى هذه الصعوبة وتقرر أيهما الأولى بالتطبيق وإذا كان القانون العادى قد أهمل فإن مرد ذلك فى الحقيقة إلى سيادة الدستور على سائر القوانين العادية، لتلك السيادة التى يجب أن يلتزم بها القاضى والشارع على حد السواء ..»[٦٣].

واطردت أحكام القضاء الإدارى فى هذا الاتجاه حتى بات اتجاها مستقرا فى هذا القضاء[٦٤]. ومن ناحية أخرى آثر اتجاه القضاء الإدارى هذا فى قضاء محاكم القضاء العادى على اختلاف درجاتها فانتهت عن ترددها واستقرت هى الأخرى على إقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين[٦٥].

وبهذه الأحكام التى مثلت اتجاها عاما فى القضاء والفقه فى مصر. جرت بعض المحاولات التى استهدفت إنشاء محكمة دستورية تختص وحدها بالرقابة على دستورية القوانين. ومن ذلك محاولة لجنة الخمسين - التى شكلت على إثر سقوط دستور سنة ١٩٢٣ بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ - وذلك لوضع دستور جديد والتى أقامت مشروعا لنظام حكم برلمانى على دعامات ثلاث: كفالة استقرار السلطة التنفيذية من ناحية أولى وكفالة استقرار السلطة التشريعية من ناحية ثانية ومن ناحية أخيرة كفالة مبدأ سيادة الدستور وسيادة القانون وهو ما يستدعى إقامة رقابة قضائية على دستورية القوانين.

ونظم مشروع لجنة الخمسين المواد من ١٩٠ إلى ١٩٦ للمحكمة الدستورية مبينا تشكيلها واختصاصها وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى وكيفية الفصل فيها فكانت تتشكل من ٩ قضاه. وتختص بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح والمراسيم التى لها قوة القانون، كما تختص بتفسير نصوص

الدستور والقانون إلى جانب الاختصاصات الأخرى التى حددتها المادة ١٩٤.

كما أن المادة ١٩٦ حددت طرق تحريك الدعوى الدستورية وكان ذلك عن طريق الدفع الفرعى من أحد الخصوم، كما أجازت للمحكمة أن تتصدى لهذا الأمر وتأمر من تلقاء نفسها بالإحالة إلى المحكمة الدستورية.

على أن مشروع دستور لجنة الخمسين لم يؤخذ به فما كان ليرضى الثوار آنذاك وهم يطمحون إلى ممارسة سلطات قوية وفعلية. فأنكروه ورفضوا الالتفات إليه. وعهد الرئيس جمال عبدالناصر إلى مكتبه الفنى بإعداد مشروع الدستور. وصدر دستور سنة ١٩٥٦ خلوا من أى إشارة إلى مسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين. على أن ذلك لم يمنع القضاء من التصدى لبحث دستورية الأعمال التى تعرض عليه إن دفع أمامه بذلك.

وعلى أثر ما حدث فى سنة ١٩٦٧، صدر بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ وتحدث عن سيادة القانون وضرورة إنشاء المحكمة الدستورية التى يكون لها حق الفصل فى دستورية القوانين.

ثم بعد ذلك صدر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ليشيد فى مصر لأول مرة المحكمة العليا التى اختصت بالرقابة على دستورية القوانين على الوجه الذى سوف نبينه فى الفرع التالى:

الفرع الثانى

المحكمة العليا والرقابة على دستورية القوانين فى مصر

يمثل القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ أول تدخل تشريعى لتنظيم القضاء الدستورى فى مصر وهو بهذه الصفة يمثل تطورا محمودا فى هذا الاتجاه. إذ أنه أنهى وبغير رجعة كل ما يجعل القضاء مترددا فى السير فى هذا الاتجاه. كما أنه أخذ بمركزية الرقابة إذ جعلها من اختصاص محكمة وحيدة وهذا لا شك يمنع تضارب الأحكام وتناقضها إذ كان من المتصور أن تختلف المحاكم حول دستورية

نص معين إذا ما دفع بعدم دستوريته أمام محكمتين مختلفتين. فيمكن أن تذهب إحداها إلى دستوريته والثانية إلى عدم دستوريته. يزيد من تعقد هذا الوضع أن القضاء فى مصر لا يلتزم بالسوابق القضائية. بل أن التزامه بأقضية وأحكام المحاكم الأعلى حتى ولو كانت محكمة لا يعدو أن يكون التزاما أدبيا ومعنويا .

وسوف ندرس هذه التجربة من عدة وجوه تتعلق بتشكيلها واختصاصاتها وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى وأخيراً نبين حجية أحكامها.

أولا - تشكيل المحكمة العليا:

نص القانون فى مادته الثالثة على أن «تؤلف المحكمة العليا من رئيس ومن نائب أو أكثر للرئيس وعدد كاف من المستشارين» .

وحددت المادة السادسة من القانون الشروط التى يجب أن تتوافر فيمن يعين مستشارا بالمحكمة فنص على أنه «يشترط فيمن يعين مستشارا بالمحكمة العليا أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولى القضاء طبقا لأحكام قانون السلطة القضائية وألا يقل سنه عن ثلاث وأربعين سنة ميلادية» وحدد القانون حصر الفئات التى يتم اختيار أعضاء المحكمة من بينهم.

أ- المستشارون الحاليون أو من فى درجتهم من أعضاء الهيئات القضائية ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها مدة ثلاث سنوات على الأقل.

ب - من سبق لهم شغل وظيفة مستشار أو ما يعادلها فى الهيئات القضائية لمدة ثلاث سنوات على الأقل.

ج - المشتغلون بتدريس القانون بالجامعات - المصرية فى وظيفة أستاذ لمدة ثمانى سنوات على الأقل.

د - المحامون الذين اشتغلوا بالمحاماة أمام محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا لمدة ثمانى سنوات على الأقل.

وتنص المادة السابعة من هذا القانون على «أن يعين رئيس المحكمة العليا بقرار من رئيس الجمهورية من بين أعضائها أو من غيرهم ممن تتوافر فيهم شروط التعيين، ويجوز تعيينه دون التقيد بسن التقاعد ويكون تعيين نواب رئيس المحكمة العليا ومستشاريها بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية ويكون تعيين رئيس المحكمة ونوابه والمستشارين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد».

ونصت المادة التاسعة من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ على أن «أعضاء المحكمة العليا غير قابلين للعزل . على أنه إذا فقد أحدهم الثقة والاعتبار أو أخل إخلالا جسيما بواجبات أو مقتضيات وظيفته جاز إحالته إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بناء على تحقيق تجريه معه المحكمة.

أما المادة العاشرة من هذا القانون فهى تقضى بأنه مع مراعاة أحكام المادة السابقة، تسرى فى شأن أعضاء المحكمة العليا جميع الضمانات والحقوق والواجبات المقررة بالنسبة للمستشارين وفقا لقانون السلطة القضائية».

ولنا على تشكيل المحكمة العليا بصورته السابقة ملاحظة ايجابية وأخرى سلبية على الوجه التالى:

١- أن تشكيل المحكمة على النحو السابق قد حرص على أن يجمع بين عناصر قانونية متخصصة ومختلفة ولم يقصر هذا التشكيل على عناصر قضائية فقط .

وهو أمر غير منكور فى تشكيل المحاكم الدستورية. وذلك لأن هذا القضاء يوازن بين اعتبارات سياسية واعتبارات قانونية كثيرة تلعب فيها اعتبارات الملاءمة بعداً كبيراً. ومذهب المشرع المصرى فى هذا الصدد يوفق بين رأيين يذهب الأول إلى ضرورة تشكيل المحكمة من عناصر قضائية وهذا الرأى يعيبه أنه يغفل الاعتبارات السياسية مما يؤدى إلى استبداد المحكمة وغلوها فى الأمر مما يؤدى إلى جمود الحياة السياسية والاجتماعية فى الدولة. وثمة رأى آخر

يذهب إلى أنه يجب أن تتشكل المحكمة من شخصيات عامة وسياسية. ولا شك أن هذا الرأى وذاك يحمل بين طياته تطرفا غير مقبول. ومن ثم كان التوسط بينهما أمرا أدعى إلى النجاح. ويؤدى إلى إقامة تشكيل هذه المحكمة تشكيلا صحيحا. ومن ثم فمن هذه الناحية نحن لا نرى مأخذ على تشكيل المحكمة العليا. إلا من ناحية أنه أغفل النص على ضرورة أن يكون أكثر أعضاء المحكمة من الهيئات القضائية.

٢- إلا أنه من ناحية أخرى، فإن هذا التشكيل قد أصيب بانتكاسة خطيرة حين نص القانون فى المادة السابعة منه على أن يعين رئيس الجمهورية رئيسها ونوابه والمستشارين بها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. إذ أن هذا النص وهذا التحديد يؤدى إلى عدم ضمان استقلال المحكمة فى مواجهة رئيس الدولة والحكومة وهو أمر لا يجدى معه النص على ضمانات أخرى لاستقلال أعضاء المحكمة ورئيسها مثل عدم القابلية للعزل أو غيرها من الضمانات التى نص عليها قانون السلطة القضائية[٦٦] .

ثانيا - اختصاصات المحكمة العليا وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى:

وردت اختصاصات المحكمة العليا فى المادة الرابعة من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ على النحو التالى:

١- تختص المحكمة العليا دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم. وتحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا وتوقف الفصل فى الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا فى الدفع، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن.

٢- تفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب تطبيقها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى، وذلك بناء على طلب وزير العدل ويكون قرارها بالتفسير ملزما.

٣- الفصل فى طلبات وقف تنفيذ الأحكام الصادرة من هيئات التحكيم المشكلة للفصل فى منازعات الحكومة والقطاع العام. وذلك إذا كان من شأن تنفيذ الحكم الإضرار بأهداف الخطة الاقتصادية العامة أو الإخلال بسير المرافق العامة، ويقدم طلب وقف التنفيذ إلى رئيس المحكمة من النائب العام بناء على طلب الوزير المختص.

٤- الفصل فى منازعات تنازع الاختصاص والتى كانت تتولاها من قبل محكمة التنازع المنشأة بموجب قانون السلطة القضائية فى المواد من ١٧ إلى ٢٢ .

واستهدف المشرع من تحديد اختصاصات المحكمة العليا تحقيق وحدة التطبيق القانونى تفسيرا وقضاء وذلك حين خول هذه المحكمة سلطة تفسير القانون بناء على طلب وزير العدل. وأيضا حين انتصر لفكرة مركزية الرقابة على دستورية القوانين(٦٧).

وسوف نبين كيفية اتصال المحكمة بالدعوى الدستورية ثم نبين حدود اختصاص المحكمة العليا.

أما من حيث كيفية اتصال المحكمة بالدعوى: فإنه يكون عن طريق الدفع الفرعى. وليس عن طريق دعوى أصلية وهذا ما استقر عليه الفقه فى مصر. حيث أن نص المادة الرابعة سالفة الذكر تنص على «... تختص المحكمة ... إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم. فتحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا، وتوقف الفصل فى الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا فى الدفع، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن»(٦٨).

رأى آخر فى الفقه المصرى يرى أن إثارة مسألة الرقابة على دستورية القوانين أمام المحكمة العليا تتم بإجرائين منفصلين يكمل كل منهما الآخر. فلا بد أن يثور دفع بعدم دستورية قانون ما. أمام إحدى المحاكم بمناسبة دعوى

معروضة عليها فيكون على المحكمة التى أثير أمامها الدفع، أن توقف الفصل فى الدعوى الأصلية المعروضة وتحدد للخصوم ميعادا لرفع دعوى الدستورية أمام المحكمة العليا ويخلص هذا الرأى إلى نتيجة تتمثل فى ولاية المحكمة العليا فى مسألة الرقابة الدستورية بناء على دعوى أصلية يرفعها أحد الخصوم فى أعقاب دفع بعدم الدستورية سبق أن أثاره أمام محكمة الموضوع[٦٩].

وفى الحقيقة نرى أن انعقاد اختصاص المحكمة العليا إنما يكون عن طريق الدفع وإن كانت صياغة النص توحى بغير ذلك. فالمناط فى التفرقة بين طريق الدفع وبين طريق الدعوى الأصلية، هو أن الدفع يكون من خلال دعوى منظورة أمام القضاء وهو ما ينص عليه القانون المصرى. أما الدعوى الأصلية فتكون بصورة هجومية ومباشرة على القانون وبدون وساطة وهو ما لا يتحقق فى فرضنا هذا.

ومن حيث حدود اختصاص المحكمة العليا . فإن نص المادة الرابعة حدد اختصاص المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين . ومن ثم ثارت مشكلة تتمثل فى معنى القوانين . هل تعنى القوانين بالمعنى الشكلى أى تلك التى تصدر عن السلطة التشريعية أم بالمعنى الموضوعى فتشمل أيضا اللوائح الإدارية.

وذهبت المحكمة العليا فى أحكامها إلى أن «الرقابة القضائية على دستورية التشريعات على ما أستقر عليه قضاؤها تنبسط على كافة التشريعات على اختلاف أنواعها ومراتبها، سواء كانت تشريعات أصلية صادرة من السلطة التشريعية. أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية فى حدود اختصاصها الدستورى ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعا، بل أن هذه المظنة أقوى فى التشريعات الفرعية منها فى التشريعات الأصلية - التى يتوافر لها من الدراسة والبحث والتمحيص فى جميع مراحل إعدادها ما لا يتوافر للتشريعات الفرعية التى تمثل الكثرة بين التشريعات. يؤيد هذا النظر إن التشريعات الفرعية (كاللوائح) تعتبر قوانين من حيث الموضوع، وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية، ولو

انحسرت ولاية المحكمة العليا عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم تقضى فى الدفوع التى تقدم إليها بعدم دستوريتها بأحكام غير ملزمة يناقض بعضها بعضا ولأهدرت الحكمة التى تغياها المشرع بإنشاء المحكمة العليا كى تحمل دون سواها رسالة الفصل فى دستورية القوانين ..»(٧٠).

وكثير من الفقه فى مصر لم يقر المحكمة العليا على ما ذهبت إليه من بسط ولايتها على اللوائح الإدارية بحجة أنها من الناحية الموضوعية قوانين مشرعة وإن صدرت عن السلطة التنفيذية . وذلك لأن المعيار المعتمد فى تكييف هذه الأعمال يجب أن يكون هو المعيار الشكلى فى نظم تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم فإن هذه اللوائح هى قرارات إدارية تنظيمية تخضع فى فحص شرعيتها ودستوريتها للقاضى المختص حسب الأحوال(٧١).

وذهب رأى آخر إلى تأييد مذهب المحكمة العليا فى ذلك بدعوى تحقيق الغاية التى تغياها المشرع من وراء إنشاء المحكمة العليا - وتخويلها وحدها مهمة الفصل فى دستورية القوانين. فلقد حرص المشرع على توكيد مركزية الرقابة فى مسألة الدستورية لا لشىء إلا وصولا إلى تحقيق وصيانة وحدة التطبيق القانونى والقضائى فى الدولة وبسط المحكمة لرقابتها على دستورية اللوائح يحقق هذا الهدف(٧٢).

ونحن وإذا كنا نؤيد الرأى الأول لسلامة الاعتبارات القانونية التى ينطلق منها. إلا أننا نرى أن هذا الخلاف لم يعد له محل بعد أن تبنى المشرع الدستورى ما ذهبت إليه المحكمة العليا حين نظم المحكمة الدستورية العليا إذ نص على اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح كما سوف يأتى فيما بعد.

ثالثا - حجية أحكام المحكمة العليا:

لم يحدد قانون المحكمة العليا بصورة واضحة الآثار التى تترتب على الحكم الصادر منها. فنص المادة ١٣ من هذا القانون قرر أن أحكام هذه المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن.

وهذا النص وإن قرر نهائية أحكام المحكمة وعدم قابليتها للطعن. إلا أنه لم يواجه أثر الحكم وحجيته. هل يقتصر هذا الأثر على حكم الحالة التى صدر بصددها أى حجية نسبية ؟ أم أنه يتعداها إلى غيرها من الدعاوى، ومن ثم يكون له حجية مطلقة.

اختلف الفقه فى هذا الأمر. فذهب رأى إلى أن الحكم بعدم الدستورية له حجية نسبية، فالمنازعة التى صدر فيها منازعة ذاتية وليست منازعة عينية وليس فى نصوص القانون ما يوحى بأن هذه الأحكام لها حجية مطلقة[٧٣]. على أن جمهور الفقه يذهب إلى الإقرار بالحجية المطلقة لأحكام هذه المحكمة ولاسيما وأن القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٠ فى شأن الإجراءات أمام المحكمة العليا نص فى المادة ١٣ منه على أن تكون الأحكام الصادرة من المحكمة العليا بالفصل فى دستورية القوانين ملزمة لجميع جهات القضاء[٧٤].

يتضح مما سبق؛ أن تجربة المحكمة العليا جاء تنظيمها غير دقيق فى أكثر من موضع. سواء من حيث تشكيلها حيث تضمن القانون نصوصا تنال من استقلالها. أو من حيث اختصاصها حيث أغفل المشرع النص على مشكلة اللوائح. وأخيرا فإن المشرع لم يواجه حجية أحكام المحكمة العليا مما أدى إلى اختلاف الفقه فى طرح الحلول لسد هذه النقائص التى لحقت بقانون المحكمة العليا. ومن ناحيته عمد المشرع على تفادى ذلك عند إعادة تنظيم القضاء الدستورى فى مصر وذلك بعد صدور دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ وإنشاء المحكمة الدستورية العليا.

الفرع الثالث

المحكمة الدستورية العليا

والرقابة على دستورية القوانين فى مصر

صدر الدستور المصرى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ مؤكدا على سيادة القانون

فالباب الرابع من الدستور جاء تحت عنوان «سيادة القانون» ونص فى المادة ٦٤ منه على أن «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة». ثم المادة ٦٥ تنص على أن «تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته أساسيان لحماية الحقوق والحريات».

وتطبيقا لذلك جاء الفصل الخامس من الباب الخامس من الدستور مخصصا للمحكمة الدستورية العليا وحوى خمس مواد من المادة ١٧٤ إلى المادة ١٧٨(٧٥). ثم بعد ذلك صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا. وسوف ندرس المحكمة الدستورية العليا من حيث تشكيلها ومن حيث اختصاصاتها وكيفية انعقاد هذا الاختصاص ثم أخيرا أثر الحكم وحجيته.

أولا - تشكيل المحكمة الدستورية العليا:

لم يحدد القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ عددا ثابتا لأعضاء المحكمة بل نص فى المادة الثالثة منه على أن «تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء».

على أن هذه المادة أيضا نصت على «أن تصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء ويرأس جلساتها رئيسها أو أقدم أعضائها ..» ومن هنا يستفاد أن القانون لم يحدد عددا ثابتا إلا أنه يجب ألا يقل عدد أعضائها عن سبعة أعضاء . فإن حدث مثل ذلك فإن المحكمة تكون غير مؤهلة للحكم فى المنازعات التى تختص بالفصل فيها.

وتحدد المادة الرابعة من هذا القانون الشروط التى يجب توافرها فيمن يعين عضوا فى المحكمة حيث نصت على أن «يشترط فيمن يعين عضوا بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولى القضاء طبقا لأحكام السلطة القضائية، وألا يقل سنه عن خمس وأربعين سنة ميلادية. ويكون اختياره من بين الفئات الآتية:

أ - أعضاء المحكمة العليا الحاليين .

ب- أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل.

ج - أساتذة القانون الحاليين والسابقين بالجامعات المصرية ممن أمضوا فى وظيفة أستاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل .

د - المحامون الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل .

وتنص المادة الخامسة على أن «يعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية ويعين عضو المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية وذلك من بين أثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة.

ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية».

ويلاحظ على تشكيل المحكمة الدستورية العليا ما يلى:

١- أن تشكيل المحكمة الدستورية العليا قد جاء متسقا ونص المادة ١٧٤ من الدستور والتى حددت طبيعة هذه المحكمة بحسبانها هيئة قضائية مستقلة. وكان مظاهر ذلك فيما يلى:

أ - أن المشرع قد تطلب أن تتوافر فى أعضاء المحكمة ذات الشروط التى يتطلبها قانون السلطة القضائية فى تولية القضاة[٧٦].

ب - حرص المشرع على أن يكون ثلثا أعضاء المحكمة من القضاة فهو وإن عمد إلى الأخذ بتشكيل مختلط من القضاة وغيرهم من أصحاب المهن الأخرى كأساتذة القانون والمحامين بشروط حددها. حرص على أن تكون الغلبة فى تشكيل المحكمة للعنصر القضائى. ولا شك أنه اتجاه سليم وذلك حتى تظل

الاعتبارات القانونية هى الحاكمة لسياسية المحكمة .

٢- غاير المشرع بين أداة تعيين رئيس المحكمة وجعله حقا خالصا لرئيس الجمهورية وبين أعضاء المحكمة حيث جعل تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

وقد كنا نفضل عدم وجود هذه المغايرة. ذلك أننا نرى أن انفراد رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المحكمة قد يؤثر على استقلاله. وكان يحسن لو نص القانون على أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية أو أن يترأسها أقدم الأعضاء . حتى لا يكون هناك مجرد شبهة للتأثير فى اتجاهات رئيس المحكمة وهو لا شك يمارس دورا مهما.

وقد ذهب البعض[٧٧] فى تفسير هذه المغايرة بأن مرجع ذلك ما تنص عليه المادة ٨٤ من الدستور من أنه «فى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب وإذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة ...».

٣- كفل القانون استقلال المحكمة بمجموعة من الضمانات الأساسية التى كانت تفتقر إليها المحكمة العليا فيما سبق.

فنص فى المادة ١١ منه على أن «أعضاء المحكمة غير قابلين للعزل ولا ينقلون إلى وظائف أخرى إلا بموافقتهم» ولم ينص القانون على تعيين أعضائها لمدة مؤقتة كما كان الحال فى ظل قانون المحكمة العليا.

على أننا نرى أن المادة ١٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الذى ينظم المحكمة الدستورية العليا جاء بحكم ينال من استقلال أعضاء المحكمة حين نص على «لا يجوز ندب أو إعارة أعضاء المحكمة إلا للأعمال القانونية بالهيئات الدولية أو الدول الأجنبية أو للقيام بمهام علمية».

وفى الحقيقة نرى أن هذا النص مدخل خطير لإفساد تشكيل المحكمة والتأثير على اتجاهاتها. لأن الذى يملك أن يعرض الندب أو الإعارة هى السلطة التنفيذية. ومن أسف أن القانون لم يحدد قيوداً يمكن أن ترد على سلطتها فى ذلك ومن ثم فمن المتصور ندب رئيس المحكمة أو أحد أعضائها للعمل مندوبا عن الحكومة سواء فى محكمة تحكيم أو لجنة قانونية دولية أو غير ذلك مما يخل باستقلال المحكمة.

ثانيا - اختصاصات المحكمة الدستورية العليا:

حددت المادة ٢٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩اختصاصات المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتى :

أولا: الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح .

ثانيا: الفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها.

ثالثا: الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها.

كما نصت المادة ٢٦ على أن «تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها» .

ويلاحظ بشأن تحديد اختصاص المحكمة الدستورية العليا ما يلى:

١- أن القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على خلاف سلفه القانون رقم ٨١ لسنة

١٩٦٩ قد نص صراحة على امتداد رقابة المحكمة الدستورية العليا إلى اللوائح فضلا عن القوانين. وهو بهذا حسم الخلاف الذى نشب فى الفقه حول خضوع اللوائح للرقابة المركزية المتمثلة فى المحكمة الدستورية - مثلها مثل القوانين.

ويترتب على ذلك أنه لم تعد لأى جهة قضائية ولاية من أية نوع وبأى درجة فى التصدى لبحث مسألة عدم الدستورية. على أنه ما يزال لقاضى الموضوع فى المحاكم المختلفة سلطة تقديرية فى تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية فهو الذى يتبينه ويفحصه ويقدر ما إذا دفعا جديا أو غير جدى .

وتلك تمثل بلا شك وجها من أوجه، الرقابة الدستورية وإن كان وجها غير مباشر وغير بات فى الأمر.

٢- أن قانون المحكمة الدستورية العليا خص المحكمة بتفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور. ولكنه لم يجعل لها ولاية فى تفسير النصوص الدستورية نفسها وكان يحسن من وجهة نظرنا أن تختص المحكمة أيضا بتفسير نصوص الدستور ولاسيما فى هذه المرحلة التى يتم فيها التحول إلى اقتصاديات السوق وآلياته وما يتطلبه من العدول عن نظام كانت له صبغة اشتراكية غالبة يقوم على الخطة العامة والتخطيط الاقتصادى.

إلا أن التفسير معقود للمحكمة بطريق غير مباشر عن طريق ممارسة ولايتها من خلال خصومة قضائية تدخل فى اختصاصها. وفى ذلك تقضى المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٥ فبراير ١٩٩٤، وحيث إن المدعى توخى بطلبه الاحتياطى أن تفسر المحكمة الدستورية العليا نص المادتين ٧٦ ، ٧٧ من الدستور بما يزيل ما تصوره من تعارض بينهما وبين أحكامه وحيث أن هذا الطلب مردود بأن تفسير المحكمة الدستورية العليا للنصوص الدستورية لا يكون إلا من خلال خصومة قضائية تدخل فى ولايتها. وترفع إليها وفقاً للأوضاع المنصوص عليها فى قانونها، وكلما كان إعمال النصوص الدستورية

فى نطاق هذه الخصومة - لازما للفصل فى المسائل التى تثيرها والتى تدعى هذه المحكمة لتقول كلمتها فيها. وأكثر ما يقع ذلك فى الدعاوى الدستورية إذ يتخذ موضوعها الفصل فى التعارض المدعى به بين نص تشريعى وقاعدة فى الدستور.

متى كان ذلك، وكان الطلب الاحتياطى المقدم من المدعى لا يطرح على المحكمة الدستورية العليا خصومة قضائية مما تقدم، بل يقوم فى مبناه على قالة تصادم بعض النصوص الدستورية وتماحيها بادعاء تعارضها فيما بينها، فإن هذا الطلب يكون بدوره مجاوزا ولاية المحكمة الدستورية العليا[٧٨].

ثالثا - وسائل انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا:

تبين المادتان ٢٧، ٢٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وسائل اتصال المحكمة بالدعوى الدستورية .

فالمادة ٢٧ تنص على «يجوز للمحكمة فى جميع الحالات أن تقضى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد اتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية».

وتنص المادة ٢٩ على أن «تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالى:

أ- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية.

ب - إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ورأت

المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن».

والبين من هذه النصوص أن المشرع قد حدد ثلاث وسائل لانعقاد الاختصاص للمحكمة الدستورية العليا وهى الدفع والإحالة والتصدى .

ويتضح من ذلك أن المشرع استبعد الدعوى الأصلية كوسيلة لانعقاد الاختصاص للمحكمة خشية أن تؤدى إباحة حق الطعن المباشر إلى إساءة استعماله بما يكدس القضايا أمام المحكمة ويعوقها عن التفرغ لمهامها الجسام ، علاوة على أن الأصل هو مراعاة كافة القوانين واللوائح لأحكام الدستور، إلى أن يثور خلاف جدى بشأن عدم دستورية أى نص منها عند طرحه على القضاء لتطبيقه فيعرض أمر دستوريته للبت فيه(٧٩).

على أنه كان يجدر بالمشرع أن يرخص بالطعن بعدم دستورية القانون أو اللائحة للهيئات العامة كلها أو بعضها. فهو أمر لا تتحقق معه المخاوف السابقة(٨٠).

١- الدفــع:

وصورة الدفع تعنى أن أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى يدفع بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ومن ثم فإن صورة الدفع تفترض أساسا أن يكون هناك ثمة نزاع معروض أمام محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائى.

وعلى ذلك فالدفع بعدم الدستورية هو دفع فرعى يستهدف تأجيل الخصومة أو وقفها لحين الفصل فى مسألة أولية يتوقف عليها الفصل فى موضوع النزاع أو بمعنى أن يكون الفصل فى هذه المسألة التى يتضمنها الدفع لازمة لكى تتمكن المحكمة التى تنظر الموضوع من الحكم فى الدعوى(٨١).

ويشترط فى الدفع بعدم دستورية نص قانونى أو لائحى، فضلا عما سبق ما يلى :

١- أن يكون النص المنعى عليه بعدم الدستورية ذا صلة بموضوع النزاع المعروض على المحكمة أى أن يكون الحكم فيه مؤثرا فى موضوع الدعوى. فإذا انتفى هذا الشرط فإن مصلحة الخصم فى الدفع تنتفى. ومن الثابت أنه لا دفع بدون مصلحة.

٢- أن يكون دفعا جديا والجدية هنا مقصود بها الالتفات عن الدفوع الكيدية أو تلك التى يقصد من ورائها تعطيل الفصل فى الخصومة.

والقاضى هو الذى يقدر مدى جدية الدفع، ومن هنا يتضح أن قاضى الموضوع مازال - عن طريق تقدير جدية الدفع - له دور مؤثر فى مسالة الرقابة على دستورية القوانين. ويرى البعض أن هذه السلطة التقديرية المخولة للقاضى تهدر الحكمة من إنشاء المحكمة الدستورية العليا وهى تحقيق مركزية الرقابة على دستورية القوانين. هذه المركزية من شأنها توحيد القضاء فيما يتعلق بالقانون أو اللائحة (٨٢).

على أنه رغم صحة هذا النقد إلا أنه يبقى من الضرورى الأخذ بسلطة القاضى التقديرية فى تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية وذلك لمنع الدفوع الكيدية وتلك التى يقصد منها تعطيل الفصل فى الدعوى. والقول بغير ذلك سوف يؤدى إلى إغراق المحكمة بسيل من الدفوع بغير حدود.

والقاضى إما أن يقدر عدم جدية الدفع - فإنه فى هذه الحالة - يلتفت عنه ويستمر فى الفصل فى الدعوى. ويلتزم بأن يبين سبب الالتفات عن الدفع بعدم الدستورية، أو أن يقدر الدفع جدى. وهنا يوقف الفصل فى الدعوى ويحدد أجلا لا يجاوز ٣ أشهر لرفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية فإذا لم ترفع الدعوى خلال هذا الأجل اعتبر الدفع كأن لم يكن.

فهذا المعيار يعد متعلقا بالنظام العام لا يجوز التجاوز عن حكمه وفى ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٣ إبريل ١٩٨٢ أن مؤدى نص المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا أن المشرع رسم طريقا لرفع الدعوى التى

أتاح للخصوم مباشرتها بينه وبين الميعاد الذى حدده لرفعها، فدل بذلك على أنه أعتبر هذين الأمرين من مقومات الدعوى الدستورية فلا ترفع إلا بعد إبداء دفع بعدم الدستورية تقدر محكمة الموضوع جديته، ولا تقبل إلا إذا رفعت خلال الأجل الذى ناط المشرع بمحكمة الموضوع تحديده بحيث لا يجاوز ثلاثة أشهر. وهذه الأوضاع الإجرائية - سواء ما اتصل منها بطريقة رفع الدعوى الدستورية أو بميعاد رفعها - تتعلق بالنظام العام باعتبارها شكلا جوهريا فى التقاضى تغيا به المشرع مصلحة عامة حتى ينتظم التداعى فى المسائل الدستورية بالإجراءات التى رسمها وفى الموعد الذى حدده ، وبالتالى فإن ميعاد الثلاثة أشهر الذى فرضه المشرع على نحو آمر كحد أقصى لرفع الدعوى الدستورية طبقا لنص الفقرة ب من المادة ٢٩ المشار إليها يعتبر ميعادا حتميا يقيد محكمة الموضوع والخصوم على حد سواء فإن هى تجاوزته أو سكتت عن تحديد أى ميعاد، تعين على الخصوم أن يلتزموا برفع دعواهم الدستورية قبل انقضاء هذا الحد الأقصى وإلا كانت دعواهم غير مقبولة[٨٣].

٢- الإحالة:

وفى هذه الوسيلة يكون لقاضى الموضوع أن يلجأ من تلقاء نفسه إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص فى قانون أو لائحة فالقاضى وهو يطبق القانون يستشعر عدم دستوريته وفى نفس الوقت لم يلجأ أحد الخصوم إلى طريقة الدفع بعدم دستورية القانون أو اللائحة. والقاضى يكون بالخيار بين أمرين: إما تطبيق النص مع إحساسه بعدم دستوريته أو على الأقل وجود شبهات ترجح عدم دستوريته. أو يلجأ عن طريق إحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا لتجلية الأمر والوقوف على حقيقة النص. وأخذ القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بالحل الثانى وأجاز للقاضى أن يحيل الأمر إلى المحكمة من تلقاء نفسه للفصل فى دستورية النص القانونى من عدمه. وتكون الإحالة بغير رسوم نظرا لأن القاضى هو المحيل وليس هناك دور لأحد الخصوم فى ذلك.

٣- التصدى:

وفقاً للمادة ٢٧ من قانون ١٩٧٩ يجوز للمحكمة الدستورية العليا التصدى المباشر للفصل فى دستورية نص فى قانون أو لائحة. على أن ذلك يتقيد بشرطين:

الأول: أن يكون النص معروضا على المحكمة بمناسبة ممارسة اختصاصها.

الثانى: أن يتصل البحث فى دستورية النص بالنزاع المطروح أمام المحكمة أى أن يكون له أثر فى الفصل فى هذا النزاع.

ومن أحكام المحكمة الدستورية فى ذلك حكمها بتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٢ حيث قضت « .. لما كانت المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة تنص على أن « تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، فإنها تماثل فى حكمها الفقرة الأولى من المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٣ فيما نصت عليه من أن «تختص دوائر المواد المدنية والتجارية لمحكمة النقض دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة» الأمر الذى دعا المحكمة إلى إعمال رخصة التصدى المتاحة لها طبقا للمادة ٢٧ من قانونها فيما يتعلق بهذه المادة الأخيرة لاتصالها بالنزاع المطروح عليها... »[٨٤] .

وخلصت المحكمة إلى عدم دستورية كل من الفقرة الأولى من المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية، والفقرة الأولى من المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة.

رابعا - الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا (حجيته وآثاره):

نصت المادة ١٧٨ من الدستور على أن «تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية، وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار وتنفيذا لهذا النص الدستورى نظم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ فى المادتين ٤٨ و ٤٩ كل ما يتصل بالحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا، فنصت المادة ٤٨ على أن أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن كما نصت المادة ٤٩ على أن احكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة. وتنشر الأحكام والقرارات المشار إليها فى الفقرة السابقة فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدورها. ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم. فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائى تعتبر الأحكام التى صدرت بالإدانة استنادا إلى ذلك النص كأن لم تكن . ويقوم رئيس هيئه المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه ».

وتعالج هذه النصوص من ناحية أولى نهائية الحكم والطعن فيه. ومن ناحية ثانية حجيته . ومن ناحية أخيرة أثر الحكم . وذلك كما يلى:

١- احكام المحكمة الدستورية العليا غير قابلة للطعن :

فالمادة ٤٨ سالفة الذكر قررت قاعدة عامة تقضى بأن أحكام المحكمة الدستورية العليا نهائية وغير قابلة للطعن بأى صورة من الصور سواء أمام المحكمة ذاتها أو أمام غيرها من المحاكم أيا كانت درجتها.

على أن المادة ٥١ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ نصت على«تسرى على الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة، فيما لم يرد به نص فى هذا القانون القواعد المقررة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة تلك الأحكام والقرارات ».

وهذه المادة تفتح الباب لمراجعة أحكام المحكمة أو قراراتها التفسيرية. فى بعض الحالات التى نص عليها قانون المرافعات وذلك إعمالا لنص المادة ١٣٧ بشأن بطلان الأحكام بسبب مخاصمة أعضاء المحكمة أو عدم صلاحيته والمادة ١٩٢ التى تتعلق بدعوى تفسير الأحكام والمادة ١٩٣ التى تتعلق بدعوى إغفال الفصل فى بعض الطلبات[٨٥].

٢- حجية أحكام المحكمة الدستورية العليا :

نصت المادة ٤٩ فقرة أولى على أن أحكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة وعلى ذلك فإن أحكام المحكمة الدستورية العليا لها حجية مطلقة، بحيث تسرى على الكافة فحجيتها لا تقتصر على أطراف النزاع وإنما تتعداهم إلى جميع سلطات الدولة وهيئاتها والكافة. ويترتب على ذلك أن الحكم بدستورية نص قانونى أو لائحى يكسبه حصانة مطلقة بحيث لا يجوز إعادة النظر فى دستوريته سواء أمام ذات المحكمة أو أية محكمة أخرى .

كما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانونى أو لائحى عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشره فى أية خصومة أخرى[٨٦].

ومن ذلك يتضح أن المشرع تدارك النقص الذى كان موجودا فى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بشأن المحكمة العليا إذ أنه لم يواجه بنص صريح مسألة حجية أحكام المحكمة مما أدى إلى اختلاف الفقه فى هذا الصدد على الوجه الذى سبق وبيناه.

٣- أثـر الحكـم:

بينت المادة ٤٩ فى فقرتيها الثالثة والرابعة أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا. فنصت على ما يلى:

«ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم».

«فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائى تعتبر الأحكام التى صدرت بالإدانة كأن لم يكن ... » .

والظاهر فى هاتين الفقرتين أن الحكم بعدم الدستورية ليس له أثر رجعى. ذلك أن المادة ٤٩ فقرة ٣ وضعت الأصل العام ومفاده أن الحكم بعدم الدستورية يؤدى إلى عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم.

وتأتى الفقرة الرابعة لكى تؤكد هذا الأصل باستثناء عليه يتعلق بعدم دستورية نص جنائى. إذ رتبت على ذلك أثرا رجعيا لعدم الدستورية فى هذه الحالة وذلك باعتبار الأحكام التى صدرت بالإدانة تعتبر كأن لم تكن.

على أن الأمر لم ينته عند هذا الحد. وذلك لأن المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ جاء فيها ما شكك الفقه فى هذه الأحكام وأوحى بأن للحكم بعدم الدستورية أثرا رجعيا أيا كان النص القانونى أو اللائحى المقضى بعدم دستوريته. فماذا جاء بالمذكرة الإيضاحية ؟

جاء بالمذكرة الإيضاحية ما يلى « وتناول القانون أثر الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة فنص على عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم، وهو نص ورد بعض القوانين المقارنة واستقر الفقه والقضاء على أن مؤاده هو عدم تطبيق النص ليس فى المستقبل فحسب وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص، على أنه يستثنى من هذا الأثر الرجعى الحقوق والمراكز التى يكون قد استقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضى أو بانقضاء مدة التقادم».

وعلى أثر هذا التعارض بين نص المادة ٤٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وبين ما جاء فى المذكرة الإيضاحية أختلف الفقه المصرى فى تحديد أثر الحكم بعدم دستورية النص القانونى على أن الرأى الراجح فيه ذهب إلى أن التعارض بين ظاهر نص المادة ٤٩ وبين ما جاء فى المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا هو تعارض ظاهرى. وأن الحكم بعدم الدستورية له

أثر كاشف وليس منشئا. ومن ثم فإن هذه الأحكام لها أثر رجعى سواء تعلق الحكم بنص جنائى أو بأى نص آخر. ويترتب على ذلك أن أحكام المحكمة الدستورية العليا لا تطبق بأثر فورى وإنما يمتد أثرها إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص[٨٧].

ويستند الرأى الراجح فضلا عما جاءت به المذكرة الإيضاحية للقانون على طبيعة الحكم وماله من حجية مطلقة. كما أن هذا الرأى هو ما تسير عليه المحكمة الدستورية العليا فى قضائها.

فقد قضت أن الأصل فى الأحكام القضائية أنها كاشفة وليست منشئة مما يستتبع أن للحكم بعدم الدستورية أثرا رجعيا كنتيجة حتمية لطبيعته الكاشفة[٨٨] وعلى ذلك فإن القضاء بعدم دستورية النص التشريعى الذى أجريت انتخابات مجلس الشعب بناء عليه مؤداه ولازمه بطلان تشكيل المجلس منذ انتخابه ودون أن يستتبع ذلك إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر الحكم فى الجريدة الرسمية، بل تظل على أصلها من الصحة والنفاذ ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها أو يقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية إن كان لذلك وجه آخر غيرها ما بنى عليه هذا الحكم[٨٩].

وعلى ذلك فإن الحكم بعدم دستورية النص القانونى أو اللائحى له أثر رجعى يرتد إلى الوقائع والعلاقات التى سبقت صدور الحكم. على أن سيتثنى من ذلك بطبيعة الحال الحقوق والمراكز التى تكون قد استقرت عند صدور الحكم.

على أنه يلزم التنبيه على أن الحكم بعدم دستورية النص القانونى أو اللائحى يتجاوز هذا الأثر إلى إلغاء النص أو تقرير انعدامه كما ذهبت إلى ذلك المحكمة الدستورية العليا التى سبقت الإشارة إليه فقد ذهبت إلى أن الحكم بعدم دستورية نص قانونى يترتب عليه انعدام هذا النص «وهو ما رتبت عليه المحكمة فى ذات حكمها» بطلان تشكيل مجلس الشعب منذ انتخابه .... «وهو

اتجاه من المحكمة يتجاوز حدود اختصاصاتها ويتجاوز أيضا ما قرره القانون للحكم بعد دستورية نص قانونى فهو لا يتعدى تقرير عدم نفاذ هذا النص [٩٠] فالمادة ٤٩ تنص على " ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص ... عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم ...».

ومن ثم لا ترتب إلغاء هذا النص أو انعدامه ذلك أن المحكمة الدستورية العليا يجب أن تقيم رقابتها على موازين دقيقة ... فى إطار الضوابط التى فرضتها المحكمة على نفسها حتى تظل الرقابة القضائية ملتزمة مجالها الطبيعى متوازنة فى اعتدال كى لا تكون مفرطة فى مداها أو قاصرة عن الإحاطة بموجباتها»[٩١] .

القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديل نص المادة ٤٩:

نص التعديل الذى جاء به القرار بالقانون على أن «يستبدل بنص الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ النص الآتى «ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص».

واستهدف هذا التعديل تغيير اتجاه المحكمة فى تقرير الأثر الرجعى للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة، والتى كانت تسير عليه استنادا إلى المذكرة الايضاحية كما سبق وبينا. وجاء هذا التعديل ليقرر ما يلى:

١- الأصل هو الأثر المباشر للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة.

٢- يجوز للحكم أن يحدد لسريان الحكم بعدم الدستورية تاريخا آخر .

٣- الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر.

ثم نص التعديل فى آخره على أن «ذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص .

وقد اختلفت الآراء بشدة حول هذا التعديل فقد رأى فيه أنصاره أنه وضع الأمور فى نصابها حين قرر الأثر المباشر لأحكام المحكمة الدستورية العليا. بل إن هذا التعديل هو أقرب إلى أن يكون تفسيرا للنص القديم منه إلى إقرار حكم جديد كما أنه وسع فى اختصاصات المحكمة حيث أجاز لها أن تحدد فى بعض الحالات نطاق سريان الحكم من حيث الزمان فتقرر له خلافا للقاعدة العامة أثراً رجعياً[٩٢]. كما عده البعض خطوة على الطريق الصحيح، فلقد كان هذا التعديل مطلبا ملحاً منذ صدور أول حكم للمحكمة الدستورية العليا يقرر الأثر الرجعى لأحكامها. فالقول بأن الحكم بعدم الدستورية يعدم النص المخالف للدستور من تاريخ صدوره لا يتفق وصحيح القانون فالحكم بعدم الدستورية لا يعدم النص المخالف للدستور ولكن يقضى على قوة نفاذه. أما إعدام النص فليس من سلطة المحكمة الدستورية العليا[٩٣] .

أما الرأى الثانى: فقد حمل على التعديل واعتبره انتقاضا لسلطات المحكمة وتفريغا للحكم بعدم الدستورية من مضمونه. حيث إن الأثر الرجعى أمر يفرضه المنطق القانونى واعتبارات الفاعلية. فالنص غير الدستورى ولد مخالفا للدستور باطلا منذ صدوره. وعدم تقرير هذا الأثر يجعل من الرقابة الدستورية لغوا أو عبثاً إذ من شأنه تحصين التطبيقات السابقة على حكم القضاء الدستورى[٩٤] .

وفى الحقيقة أن التعديل على الرغم من أنه جاء انتصاراً لرأى مرجوح فى الفقه لإقرار الأثر المباشر لأحكام المحكمة بعدم الدستورية. إلا أنه حتى فى إطار هذه الغاية جاء بتنظيم قانونى تشوبه كثير من المعايب التى تصل إلى حد مخالفته لمبادئ مستقرة فى الدستور.

فقد كان يكفى تحقيقا للغرض الذى توخاه القرار بقانون ما قرره من أنه «ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه

من اليوم التالى لنشر الحكم مالم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر ...».

فهذا النص يقرر كأصل عام الأثر الفورى والمباشر للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة. ثم يترك - على سبيل الاستثناء - للمحكمة سلطة تحديد تاريخ آخر للحكم بعدم الدستورية إن كان له ما يبرره فى نظر المحكمة من اعتبارات أحاطت بالنص المطعون عليه .

إلا أن المشرع عاد وأخرج من نطاق هذا الاستثناء الذى يتعلق بسلطة المحكمة بتحديد تاريخ آخر لحكمها بعدم الدستورية - الأحكام المتعلقة بنص ضريبى - فقرر أن هذا الحكم فى كل الأحوال لا يكون له إلا أثر مباشر . وهو أمر يثير كثيرا من التساؤلات.

من ناحية أخرى : فإن منع تقرير الأثر الرجعى فى الأحكام بعدم دستورية نص ضريبى يؤدى إلى غل يد المحكمة عن مواجهة القوانين الضريبية ظاهرة الجور والفساد والتى تحيط بها المعايب الدستورية من كل ناحية. والتى على أساسها تقوم الدولة بالاستيلاء على أموال دافعى الضرائب وهى آمنة بأن الحكم بعدم دستورية القانون لن يكون له أثر رجعى[٩٥]. وهو ما يؤدى به إلى أن يصبح فى حقيقته مصادرة لأموال الممول بالمخالفة لأحكام الدستور[٩٦].

هذا فضلا عن الإخلال بأهم الأسس التى يجب أن تحكم النظام الضريبى فى الدولة، حسب ما يقضى به نص المادة ٣٨ من الدستور «يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية».



ملخص الباب الثالث

تناول هذا الباب فكرة سمو الدستور ومكانته فى النظام القانونى فى الدولة. وكيف أن القواعد الدستورية تأتى على قمة هذا البناء ومن ثم فإن القواعد القانونية الأدنى لا يمكن لها أن تخالف قواعد الدستور.

ويترتب على مبدأ سمو الدستور نتيجتان مهمتان هما ، جمود الدستور فضلا عن ضرورة تقرير نوع من الرقابة التى تكفل احترام نصوص الدستور. وهذه الرقابة قد تكون سياسية وقد تكون قضائية. وتناول هذا الباب التجربة المصرية فى الرقابة على دستورية القوانين سواء قبل إنشاء القضاء الدستورى أو بعده.

أسئلة على الباب الثالث

[?]

س١: ميز مفهوم كل من السمو الشكلى والموضوعى للدستور وبين الآثار التى تترتب على كل منهما.

س٢: تكلم عن تعديل الدستور مبيناً السلطة المختصة به ونطاق التعديل فى النظام الدستورى المصرى.

س٣: ميز بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية على دستورية القوانين.

س٤: حدد طرق اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى فى مصر.

س٥: تكلم عن إجراءات تعديل الدستور المصرى. ثم بين الأهداف التى ارتبطت بالتعديلات الدستورية مايو ٢٠٠٧.

س٦: بين أثر الحكم بعدم الدستورية فى النظام القانونى المصرى.

هوامش الباب الثالث

(١) ثروت بدوى، المرجع السابق ، ص ٩٤ ، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص ٩٨ .

Barthélémy (J) et Duez (P.) : traité de droit Constitutionnel, paris ١٩٣٣ pp. ١٨٣ et suiv .

Burdeau (G.) : Manuel Dr. constit . op cit pp. ٧٣ et suiv .

(٢) Burdau (G) : Manuel Dr. Constit. Op. Cit. P. ٧٤ .

Barthélémy et Duez : op. Cit. P. ١٩٢ .

ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٩٧.

(٣) Burdeau (G) : op. Cit. P. ٧٤ .

(٤) Burdeau (G) : op. Cit. Pp. ٧٥ et suiv .

(٥) ينقل الفقيه الفرنسى Laferriere عن السير Amos قوله أن البرلمان الانجليزى يستطيع بين يوم وليلة أن يلغى العهد الأعظم أو وثيقة الحقوق وأن يعهد بالحكم إلى اتحاد نقابات العمال وذلك كله باتباع ذات الإجراءات عند تشكيل المجلس المحلى لمدينة لندن .

« Le parlement, explique un auteure anglais, pourrait, S'il en avait la fantaisie, abroger du jour au lendemain la Grande charte, le bill des droits et l'act d'etablissment. Il pourrait même décider sa propre abolition et confier le gouvernement à la fédération générale des trades unions ou bien à la sucietédes Nations , et cela dans les mêmes formes don't il se servinait pour modifier l'organisation du conseil municipal de londres» .

(٦) ثروت بدوى، المرجع السابق ، ص ١٠٢.

(٧) ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ١٠٤ وما بعدها.

(٨) فى عرض هذه الآراء راجع:

La Ferriére (J.) : op. cit. pp. ٢٨٨ et suviu

Héraud L L'ordre juridique et le pouvoire originaire, th. Toulause ١٩٤٦ pp. ٢٣٤ et suiv .

(٩) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .

(١٠) La ferriére (J) : Manuel : op. cit. pp. ٢٩٦ - ٢٩٧ .

Burdeau (G) : Manuel op. cit. p. ٨٤ .

(١١) Guillaume - Hofnung : le Reféréndum . «Que sais - Je ?» .

P.U.F. ١٩٨٧ p. ٢٧ .

(١٢) Laferriére (J) : Manuel op. cit. p. ٢٨١ .

Burdeau (G) : Manuel . op. cit. p. ٨٣ .

(١٣) Turpin (D) : dr. constit. Op. cit. p. ٨٣ .

(١٤) Barthelémy et Duez : op. cit. pp. ٢٣١ et suiv .

La Ferriére (J) : op. cit. pp. ٢٨٨ et suiv .

ومن هذا الرأى: عبد الحميد متولى، المفصل، المرجع السابق، ص ١٥٥ ، حيث يقول «والخلاصة أن تلك النصوص (التى تحرم التعديل) ما هى إلا مجرد أمانى ولكن دون أن تكون لها قيمة قانونية أى قوة ملزمة للسلطة التأسيسية فى المستقبل، فكل دستور قابل للتعديل، فى كل جزئياته، ولا يصح لدستور أن يدعى أنصاره أنه مقدس غير قابل للتعديل. وإلا أصبح معرضا للتعديل قسرا بطرق غير مشروعة بالثورة أو بالانقلاب».

(١٥) Burdeau (G) : op. cit. pp. ٨١-٨٢ .

وانظر فى تأييد هذا الرأى: محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص ١٢٦ ، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٨٦ .

(١٦) طعيمه الجرف، المرجع السابق، ص ١٣٥ وما بعدها.

(١٧) عثمان خليل، المرجع السابق، ص ٦٢-٦٣، ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ١١٩، أحمد كمال أبو المجد، المرجع السابق، ص ١٠٣، عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص ١٥٦.

(١٨) د. ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

Vedel : droit constit . op. cit. p. ١١٧ .

(١٩) Gaxie (Danie) : Commentaire de l'article ٨٩ de le constitution francaise, in francois luchaire paris ٢ éme éd. ١٩٨٧ p. ١٣٢٧ .

(٢٠) Roy (Maurice - pierre) : l'application de l'article ٨٩ de la constitution de ١٩٥٨ . R.D.P. ١٩٨٥ p. ٦٩٦ .

(٢١) Maestre (Jean - Claude) : Rémarques sur les procédure

utilisees pour réviser la constitution en ٢٠ ans de la véme république in Etudes Offertes a pierre kayser. I. II ١٩٧٩ , P.U.F.P. ٢١٧ .

(٢٢) Debbash (charles) et autres : op. cit. p. ٨٥ .

(٢٣) الأعمال التحضيرية لدستور الجمهورية الخامسة – ص٧٩ والنص بالفرنسية كالآتى:

« Le Référendum est la voie normale de la révision et le recours au congres n'est envisage que dans la cas au les circonstances exigerarient une révision» .

(٢٤) رمزى الشاعر، النظام الدستورى المصرى، ١٩٩٠، ص ٣١٢.

(٢٥) محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠١، ثروت بدوى، القانون الدستورى، ص ١٤٢، عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ٤٧١ وما بعدها، عثمان خليل، النظام الدستورى المصرى، ١٩٥٦، ص ٢٦ وما بعدها.

(٢٦) سليمان الطماوى، النظام الدستورى المصرى، ص ٣٢ ، فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، دار النهضة العربية، ص ٥١١ ، سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى، المرجع السابق ، ص ١٥ ، محمد كامل ليله، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٢٧٤ وما بعدها، وكذلك رمزى الشاعر، النظام الدستورى، المرجع السابق، ص ٣٠٨ .

(٢٧) يحيى الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص ٢٠٦، مصطفى أبو زيد فهمى، المرجع السابق، ص ٥٠٦ ، ابراهيم شيحا، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٢٥٥ وما بعدها، أحمد مدحت على، رسالة فى نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٤٩ .

(٢٨) مضبطة مجلس الشعب، الفصل التشريعى الثالث، دور الانعقاد العادى الأول ، تقرير اللجنة الخاصة جلسة ٣٧ ، ص ٧١٩٤ .

(٢٩) محمد عبد السلام الزيات ، مصر إلى أين ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

(٣٠) وكانت المادة الأولى تنص قبل تعديلها على ما يلى: «جمهورية مصر العربية، دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة. والشعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة».

(٣١) مضبطة مجلس الشعب، الفصل التشريعى الثالث، ودور الانعقاد العادى الأول، ملحق الجلسة ١٨ يوليه ١٩٧٩، ص ٨١٩ المجلد الأول.

(٣٢) وكانت المادة قبل تعديلها تنص على ما يلى «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع» .

(٣٣) سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف ، المرجع السابق، ص ١٤٥ .

(٣٤) وكانت المادة الخامسة قبل تعديلها تنص على ما يلى «الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية» .

(٣٥) مضبطة مجلس الشعب – الفصل التشريعى الثالث – دور الانعقاد العادى الأول ، جلسة ١٩٧٩/٧/١٨ ، ص ٨١٨ – ٨٢٠ .

(٣٦) من ذلك الدستور الفرنسى، والإيطالى، والهندى ودساتير كل من افريقيا الوسطى والكاميرون، الجابون .

(٣٧) حمدى عبدالرحمن حسن، العسكريون والحكم فى أفريقيا، مع التطبيق على نيجيريا - ١٩٦٦- ١٩٧٩ - رسالة ماجستير - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - القاهرة ١٩٨٥، ص ٣٠- ٣١ ، حيث قام بعمل إحصاء عن ٣٣ دولة أفريقية، وقد أكدت هذه البيانات أن هناك خمس دول انتهت زعامة أول قائد لها بعد الاستقلال عن طريق الوفاة وهو فى السلطة وأن دولتين فقط انتهت زعامة القائد الأول فيها بالاستقالة (اهيدجو فى الكاميرون، سنجور فى السنغال) فى حين أن أكثر من نصف الدول موضوع البحث تم تغيير أول قائد لها عن طريق الانقلاب العسكرى .

(٣٨) سعاد الشرقاوى، عبد الله ناصف، نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، مارس ١٩٨٤ ، ص ٦١.

(٣٩) راجع مؤلفنا فى حرية الصحافة - دراسة مقارنة فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ - ١٩٩٤ ، ص ١٨ وما بعدها .

(٤٠) راجع بخصوص الرقابة على دستورية القوانين فى الفقه المصرى، أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة، ومصر ١٩٥٨ رسالة حقوق القاهرة، السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين فى مصر دراسة مقارنة، ١٩٧٨، ثروت بدوى، رقابة القضاء على دستورية القوانين، بحث مقدم للمؤتمر التاسع للمحامين العرب، القاهرة، فبراير ١٩٦٧، يحيى الجمل، القضاء الدستورى فى مصر،

١٩٩٢ ، طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، ١٩٩٣ ، نبيله كامل ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ١٩٩٣ .

(٤١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .

(٤٢) راجع فى هذا الموضوع :

Favoreau (L), et philip (L) : Le Conseil Constitutitionnel, P.U.F. "Que Sais – je" . ١٩٨٨ .

Genevois (B) : La Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Ed S.T.H. ١٩٨٨, Luchaire (F) : Le conseil Constitutionnel, Economica ١٩٨٠ .

(٤٣) Burdeau (G) : Manuel : op. cit. P. ٦٥٢ .

(٤٤) Favoreau (Louis), philip (Loic) : Les grands dicisions du conséil constitutionnel, op. cit. P. ١٧٨ .

Hervé (Duval) et autres, : le Référendum et plébiscite, pris, ١٩٧٠, pp. ٤١-٤٢ .

(٤٥) انظر نص قرار المجلس الدستورى الفرنسى الصادر فى ٦ نوفمبر ١٩٦٢ .

Journal Officiel de la république Francaise, du ٧ novembre ١٩٦٢ .

Sillmunkes (pierre) : La classification des actes ayant force de loi endroit public, R.D.P. ١٩٦٤, pp. ٢٧٧-٢٧٩ .

(٤٦) Sillmunkes (Pierre) : La classification des actes ayant force de loi endroit public, R.D.P. ١٩٦٤, pp. ٢٧٧-٢٧٩ .

(٤٧) pactet (Pierre) : institutions politiques, droit constitutionnel, op. cit, p. ٣٦٩ .

(٤٨) فى تفصيل ذلك : طعيمة الجرف - القضاء الدستورى - المرجع السابق، ص١١١.

(٤٩) المرجع السابق ، ص ١١٢ .

(٥٠) أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

(٥١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

(٥٢) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

(٥٣) فى تفصيل ذلك: طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٢١.

(٥٤) محكمة القضاء الإدارى ، بتاريخ ١٠ فبراير ، ١٩٤٨ ، الدعوى رقم ٦٥ للسنة الأولى قضائية ، المجموعة ، السنة الثانية ، ص ٣١٥ .

(٥٥) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

(٥٦) السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٦٤٦ .

(٥٧) يوشك أن يكونا د. وحيد رأفت ، (و) د. وايت ابراهيم من دون الفقه فى مجموعه الذين أنكرا على القضاء حقه فى التصدى للرقابة على دستورية القوانين فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ .

(٥٨) مشار إليه فى : السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٦٥٩ .

(٥٩) حكم محكمة مصر الأهلية فى ١٩٤٠/٥/١ مجلة المحاماة - عدد أبريل - مايو - يونيو ١٩٤٢، ص ٣٧٥ وما بعدها، وانظر فى عرض أسباب الحكم تفصيلا : السيد صبرى ، المرجع السابق، ص ١٧٣ وما بعدها .

(٦٠) فى مناقشة هذا الحكم ودحض أسانيده راجع: السيد صبرى، المرجع السابق، ص ٦٦٥ وما بعدها .

(٦١) سبقت الإشارة إليه .

(٦٢) طعيمة الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٨٠ .

(٦٣) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ – سابق الإشارة إليه .

(٦٤) من ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى - بتاريخ ١٩٥٠/٤/١٨ - المجموعة س٤، ص ٥٩٤، وحكمها بتاريخ ١٩٥٢/٦/٢١ - المجموعة س٦ ص١٦٦ - وحكمها بتاريخ ١٨٥٤/١/١١. المجموعة س٩، ص ٥١٠، ثم ما لبث أن صار اتجاها مستقرا للمحكمة الإدارية العليا من ذلك حكمها فى ١٩٥٧/٤/٢٧ - مجموعة المبادئ س٢، ص ٩٥٧، وحكمها بتاريخ ١٩٦٤/٤/١١ - مجموعة المبادئ - س٩، ص ١٢٠٠.

(٦٥) من ذلك حكم محكمة النقض (جنائى) بتاريخ ١٩٥٢/٢/٧ فى الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٢٠ق – مجموعة أحكام النقض - س٣ - عدد ص من ٤٨١، وأيضاً محكمة القاهرة الابتدائية بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٨ - مجلة التشريع والقضاء - ص٦ - ١٩٥٤، ص ٣١٨ .

(٦٦) فى هذا المعنى راجع : سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص١٩٨ .

(٦٧) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

(٦٨) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص١٥٧ ، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص٥٤٢ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف، المرجع السابق ، ص١٩٦.

(٦٩) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

(٧٠) حكم المحكمة العليا فى ٦ مايو ١٩٧٢ فى الدعوى رقم ٨ لسنة ١ ق، مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا، القسم الأول، الجزء الأول، ص ٩٠ وحكمها بتاريخ ٦/٣/ ١٩٧١، فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١ ق حيث استخدمت نفس العبارات تقريبا ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٧١) محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، القاهرة ١٩٩٢، ص ٢٢٤، رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٤٤ .

(٧٢) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

(٧٣) رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

(٧٤) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ ، طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

(٧٥) تنص المادة ١٧٤ على أن «المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية ، مقرها مدينة القاهرة» .

مادة ١٧٥ : «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية ، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون» .

مادة ١٧٦ : «ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصانتهم» .

مادة ١٧٧ : «أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل ، وتتولى المحكمة مساءلة أعضائها على الوجه المبين بالقانون» .

مادة ١٧٨ : «تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار».

(٧٦) تحدد المادة ٣٨ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ هذه الشروط بما يلى «يشترط فيمن يولى القضاء : ١- أن يكون متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية ، وكامل الأهلية المدنية . ٢- خاصة بالسن«ولقد حدده قانون المحكمة الدستورية العليا بـ ٤٥ سنة" . ٣- أن يكون حاصلا على إجازة الحقوق من إحدى كليات الحقوق

بجامعات جمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح فى الحالة الأخيرة فى امتحان المعادلة طبقا للقوانين واللوائح الخاصة بذلك . ٤- ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره . ٦- أن يكون محمود السيرة حسن السمعه» .

(٧٧) طعيمة الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ .

(٧٨) حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٥ فبراير ١٩٩٤ ، الدعوى رقم ٢٣ لسنة ١٥ ق دستورية الجريدة الرسمية العدد (٨) فى ١٩٩٤/٢/٢٤ .

(٧٩) المستشار أحمد ممدوح عطية – دراسة مقارنة تحليلية حول قانون المحكمة الدستورية العليا – ١٩٧٩/١٢/٢٣ – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع – نشرت فى المحكمة الدستورية العليا – الجزء الأول – وثائق إنشاء المحكمة ، ١٩٨١ .

(٨٠) طعيمة الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢ .

(٨١) يحيى الجمل ، القضاء الدستورى فى مصر ، المرجع السابق ، ص ٩٩ .

(٨٢) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٠٤ .

(٨٣) حكم المحكمة الدستورية العليا – بتاريخ ٣ أبريل ١٩٨٢ فى القضية رقم ٢٩ لسنة ٢ ق الأحكام والقرارات التى أصدرتها المحكمة – الجزء الثانى – ص ٣١-٣٢ .

(٨٤) لمزيد من التفاصيل انظر مؤلف : طعيمة الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .

(٨٥) حكم المحكمة الدستورية العليا – بتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٢ ، مجموعة أحكام المحكمة ، الجزء الثانى فى القضية رقم ١٠ لسنة ١ ق.د ، ص ٥٠ .

(٨٦) وهذا ما يقرره جمهور الفقه المصرى . وأنظر عكس هذا الرأى : نبيلة عبد الحليم، المرجع السابق ، ص ٢٣٧ حيث قصرت الحجية المطلقة على الأحكام التى تصدر بعدم الدستورية . أما تلك التى تقرر دستورية النص فإنها تكون ذات حجية نسبية .

(٨٧) طعيمة الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ ، يحيى الجمل ، القضاء الدستورى ، ص ١٨٢ ، نبيلة عبد الحليم كامل ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧.

(٨٨) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠ فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق . د مجموعة المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع ، ص ٢٥٦ .

(٨٩) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩ مايو ١٩٩٠ ، سابق الإشارة إليه .

(٩٠) فى هذا المعنى انظر : محمد حسنين عبدا لعال - المرجع السابق ، ص ١٥٩.

(٩١) من حديث للمستشار محمد على بليغ الرئيس الأسبق للمحكمة ، ذكره يحيى الجمل فى مؤلفه القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ .

(٩٢) فوزية عبد الستار: حول تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا – الأهرام فى ٨/٣/ ١٩٩٨.

(٩٣) محمد محمد بدران: أحكام المحكمة الدستورية العليا فى الضرائب بين الأثر الرجعى والمباشر - الأهرام فى ١٩٩٨/٧/٢٧ .

(٩٤) عاطف البنا: المشروعية الدستورية وأساس سلطة الحكم: دراسة منشورة فى جريدة الوفد ١٩٩٨/٧/١٦ .

(٩٥) أحمد كمال أبو المجد: مستقبل القضاء الدستورى فى مصر - مقال سابق الإشارة إليه - عاطف البنا: المشروعية الدستورية - مقال سابق الإشارة إليه .

(٩٦) تنص المادة ٣٦ من الدستور على أن «المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة ولا لحكم قضائى» .

القسم الثانى
التطور التاريخى للنظام الدستورى المصرى

يمثل دستور سنة ١٩٢٣ نقطة البداية الحقيقية للنظام الدستورى المصرى بالمعنى الحديث. على أن هذا لا يعنى أن التاريخ الدستورى المصرى يبدأ منذ صدوره. فهذا قول يجافى المنطق وحقائق الأشياء.

فمصر قد عرفت نظما دستورية منذ عهود تاريخية طويلة بل إنها من أوائل المجتمعات التى عرفت الاستقرار والنظام والدولة.

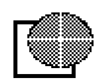
وإذا كانت دراسة هذه العقود التاريخية بالغة القدم للتاريخ الدستورى المصرى تدخل فى إطار دراسات تاريخ القانون العام وفلسفته. إلا أن هذا لا يمنع من إلقاء نظرة على تطور التاريخ الدستورى المصرى. حتى تستقيم نظرتنا إلى نظامنا الدستورى الحديث ، ونتبين عمق الصلات بين هذا التاريخ وبين كفاح شعبنا المجيد ضد الدكتاتورية والفساد السياسى.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا القسم إلى ثلاثة أبواب على الوجه التالى:

الباب الأول : الفترة قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣.

الباب الثانى : الفترة بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣.

الباب الثالث: الدساتير الثورية فى الفترة من قيام ثورة ٢٣يولية حتى الدستور الحالى .



الباب الأول
التطور الدستورى المصرى
قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣

الأهداف:

يهدف هذا الباب إلى إحاطة الدارس بمرحلة مهمة من التاريخ الدستورى المصرى قبل دستور سنة ١٩٢٣ وهى التى تم فيها إدخال النظام النيابى مصر فى عهد إسماعيل.

العناصر:

- التطور الدستورى المصرى فى عهد محمد على ثم فى عهد إسماعيل ثم إبان حدوث الاحتلال.

تمهيـد

تمثل نقطة البداية فى دراسة الجذور التاريخية الحديثة للنظام الدستورى المصرى فى تاريخ ١٣ مايو ١٨٠٥ ففى هذا التاريخ ولى محمد على حكم مصر بإرادة الشعب المصرى وبشروطه حيث اجتمع وكلاء الشعب من العلماء ونقباء الصناع فى اليوم التالى (الاثنين ١٣ مايو ١٨٠٥ - ١٣ صفر سنة ١٢٢٠) بدار المحكمة ليتداركوا فى الموقف.

واحتشدت الجماهير فى فناء المحكمة وحولها يؤيدون وكلاءهم. وهناك اتفقت كلمة نواب الشعب واجمعوا رأيهم على عزل خورشيد باشا وتعيين محمد على واليا بدله: وعندئذ قاموا وانتقلوا إلى دار محمد على لتنفيذ قراراهم وأبلغوه ما اتفقوا عليه وقالوا:

«إننا لا نريد هذا الباشا علينا ولا بد من عزله من الولاية " ونادى السيد عمر مكرم بالنيابة عنهم» وقال :

«إننا خلعناه من الولاية» فقال محمد على: (ومن تريدونه واليا) فقال الجميع «لا نرضى إلا بك وتكون واليا بشروطنا لما نتوسمه فيك من العدالة والخير».

فأظهر محمد على ترددا وامتناعا خشية المسئولية وحتى لا ينسب إليه أنه المحرض على هذه الثورة الشعبية، وقال أنه لا يستحق هذا المنصب وأن هذا التعيين قد يمس حقوق السلطات، فألح وكلاء الشعب عليه وقالوا جميعا قد اخترناك برأى الجميع والكافة والعبرة برضا أهل البلاد وأخذوا عليه العهود والمواثيق أن يسير بالعدل وألا يبرم أمرا إلا بمشورتهم. فقبل محمد على ولاية الحكم ونهض السيد عمر مكرم والشيخ عبد الله الشرقاوى وألبساه خلعة الولاية وكان ذلك فى وقت العصر»[1].

وبهذا العقد تولى محمد على حكم مصر وكان أولى به أن ينفذ شروطه ويحفظ للشعب صنيعه فقد ولاه الأمر على غير إرادة السلطان. بل إن الإجماع الشعبى على توليته أجبر السلطان العثمانى على إصدار فرمان بتوليته رسميا. إلا أنه ما لبث أن عمل على إضعاف الحركة الشعبية. وتخلص من رموزها تارة بالنفى وتارة بالتقتيل والتشريد. فقد كان ميكيافيللى النزعة والمذهب. فالغاية عنده تبرر الوسيلة ولقد تملق الحركة الشعبية حتى تملك الحكم والولاية ثم ما لبث أن نكل بها وحاول اجتثاثها من جذورها حتى يحكم حكما مطلقا. ذلك الحكم الذى استمر حتى صدور دستور سنة ١٩٢٣.

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول:

الفصل الأول : الحكم الملطق فى عهد محمد على وحتى بداية عهد اسماعيل.

الفصل الثانى : عهد اسماعيل وإدخال النظام النيابى فى مصر.

الفصل الثالث : الاحتلال البريطانى وعودة الحكم المطلق.

الفصل الأول
الحكم المطلق فى عهد محمد على
وحتى بداية عهد إسماعيل

رغم أن الإرادة الشعبية هى التى حملت محمد على ورفعته إلى سدة الحكم، وألبسه نواب الشعب خلعة الولاية. واشترطوا عليه أن يحكم بالعدل ولا يقطع فى أمر دون مشورتهم على ما سبق وبينا، إلا أنه سرعان ما تنكر للشعب وعمل على إهمال إرادته وإقامة حكم مطلق لا يكون للشعب فيه نصيب. وأنشأ محمد على مجلسا للحكومة اسماه «الديوان العالى، يستعين به فى الأمور الهامة المتصلة بشئون الحكم. ثم فى سنة ١٨٢٩ أنشأ مجلس الشورى وكان يتكون من ١٥٦ عضوا من كبار الموظفين والأعيان الممثلين لمختلف المديريات فى مصر، وفى سنة ١٩٣٤ ألف ما أسماه المجلس العالى وكان يشكل من نظار الدواوين الحكومية ورؤساء المصالح واثنين من ذوى المعرفة بالحسابات واثنين من العلماء يعينهما الأزهر الشريف. وإلى جانبه أنشأ الدواوين الحكومية التى تتأسس من كبار الموظفين .

على أن هذه الهيئات كانت مهامها استشارية بحتة ولا تجتمع إلا بدعوة من محمد على، ولا تناقش أمرا إلا ما يعرضه عليها . وكانت جميع الاختصاصات والسلطات تتركز فى يده، فكان يجمع بين يديه سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء.

على أنه رغم استبداده كان يتطلع إلى بناء دولة قوية ترضى طموحاته السياسية. وتطلع إلى الدول الأوروبية، وتمثل بأنظمتها فأصدر فى سنة ١٨٣٧ قانونا أساسيا يعرف بقانون السياستنامة لكى ينظم به شئون الإدارة والحكم فى البلاد.

السمات الأساسية للقانون الأساسى (السياستنامة سنة ١٨٣٧):

يتكون هذا القانون من مقدمة وثلاثة فصول. تناول الفصل الأول النصوص التى تبين نظام الحكم. والفصل الثانى ينظم الإدارة العامة أما الفصل الثالث فينتظم قواعد عقابية وما نعنى به هو دراسة الفصل الأول، ذلك أن الفصل الثانى يدخل فى نطاق القانون الإدارى والثالث يدخل فى دراسات القانون الجنائى.

وينطلق هذا القانون فى تنظيمه للسلطات العامة على أساس تركيزها فى يد حاكم واحد نظراً للمساوئ التى تنتج عن تعدد الهيئات الحاكمة ذلك أن حسن تصريف الشئون المصلحية لا يكون ظاهرا رائعا على يد الهيئات والجماعات.

ونظم هذا القانون على أساس إقامة ديوان عام سمى الديوان الخديوى كان شبيها بمجلس وزراء. وكان له اختصاصات إدارية وأخرى قضائية. وكان يرأسه الوالى أو نائبه.

أما الدواوين الأخرى فكانت تشمل ديوان الإيرادات، وكان يشرف على حسابات الدولة. وديوان الجهادية وكان يشرف على إدارة شئون الجيش، وديوان البحر وكان يختص بأمور الأسطول البحرى. وديوان المدارس ويختص بشئون التعليم وديوان الفبريكات وكان يختص بأمور الصناعات. وأخيرا ديوان الإفرنجية والتجارة المصرية وكان يهتم بشئون التجارة الخارجية، والشئون الخارجية بصفة عامة.

وهذه الدواوين لم تكن لتشارك فى ممارسة السلطة فالسلطات جميعها كانت مركزة فى يد الوالى وحده. وما هذه الدواوين إلا أجهزة إدارية فنية ومن ثم فهى لا تستطيع أن تقطع بقرار فى مشكلة معينة. فما هى فى حقيقتها إلا أجهزة فنية استشارية.

على أنه يبقى أن قانون السياستنامة هو أول قانون أساسى يتصل بتنظيم السلطات العامة فى الدولة. وهو لم يخل من النص على بعض الضمانات لصالح أفراد الشعب «إذ أوجب على المديرين والموظفين معاملة الناس بالعدل والنظر

فى شكاياتهم ومنع الاعتداء على حقوقهم وإنصاف المظلومين منهم . كما منع الموظفين من استغلال نفوذهم»[٢]. وهذا بالإضافة إلى أن الوالى كان مقيدا فى ممارسة سلطاته بما تضمنه فرمان «الخط الشريف» الذى أصدره الباب العالى وكان يشمل قسمين: القسم الأول يتضمن المساواة المدنية بين الأفراد، والثانى يتضمن الحريات الفردية[٣].

ثم أصدر محمد على فى يناير سنة ١٨٤٧ قراره بتشكيل ثلاثة مجالس جديدة هى المجلس الخصوصى ويرأسه ابنه إبراهيم باشا وينظر فى شئون الحكم وسن القوانين ومراقبة مصالح وإدارات الحكومة.

المجلس العمومى. وكان تابعاً لديوان المالية ويشكل من مدير المالية ووكيل الديوان الخديوى. ومدير المدارس ومدير الحسابات ومفتش الفابريكات ومفتش الشفالك ورؤساء أقلام دواوين الحكومة. واختصاصاته تنحصر فى النظر فى الأمور المحالة عليه. ثم مجلس عموم الإسكندرية وكان يهتم بالنظر فى شئون الإسكندرية وكان يرأسه ناظر ديوان الإسكندرية.

على أنه فى سنة ١٨٤٨ مرض محمد على. وقرر ابنه ابراهيم وراثته فى حكم مصر وصدر له فرمان بذلك فى يوليه ١٨٤٨ من الباب العالى. إلا أنه توفى فى ١٠ نوفمبر من نفس العام ونظرا لقصر مدة ولايته لم يمهله القدر لإحداث تغيير فى النظام السياسى القائم. ومن بعده تولى عباس بن طوسون بن محمد على ابتداء من ٧ ديسمبر ١٨٤٨. واتسمت فترة حكم عباس باتباع أسلوب محافظ رجعى فأغلق كثيرا من المدارس ونفى كثيرا من رواد التعليم إلى خارج مصر. وقلص مشروع النهضة الذى كان قد بدأه محمد على. على أنه يذكر من مناقبه أنه كان دائما ضد زيادة النفوذ الأجنبى فى مصر. فطرد بعض الموظفين الأجانب ولم يمنح امتيازات لهم، ولم يلجأ إلى الاستدانة[٤].

وقتل عباس فى ١٣ يوليه ١٨٥٤ وتولى من بعده محمد سعيد وكان على النقيض من سلفه عباس محبا للإصلاح وراغبا فى التقدم ومحاكاة النموذج

الأوروبى فاندفع بلا ترو حتى كان حكمه يمثل البدايات الحقيقية للتدخل الأجنبى فى شئون مصر(٥).

على أنه رغم الإصلاحات الداخلية التى حدثت فى عهد سعيد إلا أن نظام الحكم ظل فرديا مطلقا ، إلى أن توفى محمد سعيد فى ١٨ يناير ١٨٦٣، وتولى من بعده إسماعيل بن إبراهيم ودخلت مصر عهدا جديدا.

الفصل الثانى
إدخال النظام النيابى فى مصر
فى عهد إسماعيل وحتى بدايات عهد توفيق

تولى إسماعيل حكم مصر فى ١٨ يناير ١٨٦٣، وظل الحكم فرديا مطلقا حتى عام ١٨٦٦ حيث أدخل النظام النيابى فى مصر وأنشأ فى مصر ما عرف بمجلس شورى النواب فى سنة ١٨٦٦. وكان هذا التطور ثمرة من ثمار الحركة الفكرية التى بدأها محمد على. كما كان من ثمارها أيضا قيام الثورة العرابية وصدور دستور سنة ١٨٨٢.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى :

الأول : مجلس شورى النواب ونشأة نظام الوزارة المسئولة .

والثانى: دستور سنة ١٨٨٢ .

المبحث الأول
مجلس شورى النواب ونشأة نظام الوزارة المسئولة

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول فى الأول: مجلس شورى النواب وفى الثانى: نبحث فيه نشأة الوزارة المسئولة.

المطلب الأول
مجلس شورى النواب

تقررت الأحكام الخاصة بمجلس شورى النواب فى وثيقتين دستوريتين صدرتا فى يوم واحد هو ٢٢ أكتوبر سنة ١٨٦٦ تسمى الأولى «لائحة تأسيس مجلس شورى النواب وانتخاب أعضائه» والثانية «حدود ونظام مجلس شورى النواب»(٦) .

ويمثل مجلس شورى النواب أول مجلس ينتخب فيه أعضاء من الشعب المصرى.

ومن ثم سوف نقوم بدراسته من الجوانب الآتية :

أولا : تكوينه.

ثانيا : مركزه القانونى.

ثالثا : المركز القانونى لأعضائه.

أولا - تكوينــه:

تتعلق أحكام تكوين المجلس بتحديد شروط الناخب ثم شروط العضو وبعد ذلك بيان طريقة الانتخاب .

١- شروط الناخب:

تشددت لائحة ١٨٦٦ فى تشكيل هيئة الناخبين فكان ناخبو المجلس هم مشايخ البلاد بالنسبة للأقاليم والأعيان بالنسبة للمحافظات وبررت اللائحة فى المادة ٧ بقولها «حيث إن كل بلد، عليه مشايخ معينون، برغبة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون، من طرف أهالى ذلك البلد، والنائبون عنهم لانتخاب نوابهم واشترطت المادة ٤ من اللائحة، أنه «يلزم أن يكونوا من الذين لم يحكم على أموالهم وأملاكهم بأحكام الإفلاس وتعلقت بها حقوق للغير إلا إذا أعيدت تلك الحقوق إليهم وأن لا يكون سبق مجازاتهم بالليمان والطرد بحكم، وألا يكونوا من الأشخاص الداخلين سلك العسكرية تحت السلاح».

كما اشترطت المادة ٦١ من لائحة النظامنامة على أنه فى الانتخاب الحادى عشر يلزم أن يكون لهم إلمام بالقراءة والكتابة.

٢- شروط العضـو:

نصت المادة ٢ من اللائحة على الشروط الواجب توافرها فى العضو وهى كالآتى:

١- أن يكون بالغا من العمر خمسة وعشرين عاما على الأقل.

٢- أن يكون موصوفا بالرشد والكمال.

٣- أن يكون من الأشخاص المعلومين عند الحكومة بأنه من الأهالى التابعين لها.

٤- أن يكون من أبناء الوطن.

٥- واشترطت المادة ٦١ من لائحة النظامنامة على أنه يشترط - فى الانتخاب السابع - أن يكون له دراية بالقراءة والكتابة .

وقد نصت المادتان ٣ ، ٥ من اللائحة على استبعاد عدد من الأشخاص وحرمانهم من عضوية المجلس وهم.

١- الذين حكم على أموالهم وأملاكهم بأحكام الإفلاس وتعلقت بها حقوق للغير إلا إذا أعيدت تلك الحقوق التى حرموا منها .

٢- الفقراء المحتاجون .

٣- الأشخاص الذين أعينوا على حالهم ، قبل الانتخاب بسنة .

٤- الأشخاص الذين صار مجازاتهم بالليمان والطرد بحكم .

٥- المستخدمون فى الخدمات الميرية والمستخدمون فى الجهات الخارجة عن الميرى سواء كانوا من العمد والوجوه أو غيرهم .

٦- الداخلون سلك العسكرية سواء أكانوا تحت السلاح أو إمداديين .

ويتضح من الشروط السابقة سواء فى الناخب أم فى العضو تشدد اللائحة فى هذه الشروط، وهو أمر كان يتلاءم وظروف المجتمع فى هذا الوقت.

بل إن هذه اللائحة قد عالجت بصورة تدعو إلى الإعجاب أمية الناخب وأمية العضو. وهو أمر ملفت للنظر نحن فى حاجة إليه فى يومنا هذا .

١- كيفيـة الانتخـاب:

نصت المادة ٦ على أن انتخاب الأعضاء من الأقاليم، يلزم أن يكون على حساب تعداد السكان، ويجب انتخاب واحد أو اثنين عن كل قسم من أقسام المديريات حسب كبر القسم وصغره. وحددت للقاهرة ٣ أعضاء وللإسكندرية ٢ ودمياط عضو واحد.

وحسب المادة ٨ يتم التصويت فى صناديق مغلقة. يفتح بعد انتهاء التصويت ويفوز بالعضوية الحاصل على أكبر الأصوات. فإن تساوى اثنان فى عدد الأصوات فتجرى بينهما قرعة.

ثانيا- اختصاصات مجلس شورى النواب ومدته وعدد أعضائه وكيفية التصويت فيه:

اختصاصات مجلس شورى النواب استشارية، ورأيه غير ملزم والحكومة هى التى تعرض عليه الأمور التى يمكن بحثها. كما لا يجوز له قبول طلبات من الأفراد.

وذلك واضح فى نص المادة الأولى من اللائحة الأساسية «تأسيس هذا المجلس مبنى على المداولة فى المنافع الداخلية، والشعورات التى تراها الحكومة، أنها من خصايص المجلس ليصير المذاكرة. وإعطاء الرأى عنها وعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية» .

كما نصت المادة ١٨ منها على أنه «لا يجوز قبول عرض حالات من أحد ما بالمجلس».

أما عن مدة المجلس فهى ثلاث سنوات ودور انعقاده شهران من ١٥ ديسمبر إلى ١٥ فبراير من كل سنة[٧]. وكان الخديوى هو الذى يدعوه إلى الانعقاد ويفض دورته وله أن يؤجله. كما أنه هو الذى يعين رئيسه ووكيله وكان عدد أعضائه ٧٥ عضوا.

ولانعقاد المجلس كان يشترط حضور ثلثى الأعضاء فأكثر. فإن لم يتوافر هذا النصاب يؤجل الاجتماع إلى اليوم التالى. ويتم أخذ الرأى فى المجلس بالأغلبية المطلقة بشرط توافر نصاب الحضور أى ثلثى الأعضاء.

ثالثا - الأحكام الخاصة بأعضاء المجلس:

تتمثل هذه الأحكام فى واجباتهم وحصانتهم وسقوط العضوية عنهم .

١- واجبات العضوية:

- حضور العضو اجتماعات المجلس شخصيا ولا يجوز أن يوكل غيره فى ذلك .

وكانت اللائحة ترتب على عدم حضور العضو سلطة المجلس فى ترتيب عقوبات على من لا يحضر. إذ تنص المادة ١٢ من لائحة النظامنامة على ما يلى: «مجلس شورى النواب، له أن يجبر على الحضور بالشورى كل من لم يمنعه مانع صحيح معتبر فى الحضور، وذلك بواسطة ترتيب عقوبات على من لم يحضر مجلس الشورى، وكل رئيس قلم من الأقلام يعطى إلى رئيس مجلس الشورى قائمة فى كل يوم صباحا بمن حضر من الأعضاء ومن لم يحضر».

وفى الحقيقة هذا النص يواجه مشكلة غياب الأعضاء بصورة جدية تكفل حضورهم. وهى مشكلة تعانى منها برلمانات اليوم وتكاد تتسبب فى إجهاض فكرة النظام النيابى كله.

٢- حصانة الأعضاء:

نصت المادة ٥٣ من لائحة النظامنامة على حصانة الأعضاء بقولها «فى مدة افتتاح مجلس الشورى. وفى الأيام المحددة له لا تعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلا إن كان (لا سمح الله) حصل من أحد منهم مادة قتل فظيع لا يعد من أعضاء مجلس الشورى، ويتعين بدله».

وبذلك فإن العضو يتمتع بالحصانة ما عدا إذا ارتكب جريمة القتل العمد والتى تتسبب فى فقده العضوية.

- سقوط العضويـة:

تسقط عضوية العضو فى عدة حالات:

أ - حالة عدم حضوره جلسات المجلس بعد إعلانه بعدم قبول عذره .

ب - إذا ارتكب جريمة قتل عمد .

جـ- إذا فقد أحد شروط العضوية .

وإذا تحققت إحدى هذه الحالات فيجب انتخاب غيره بذات الطريقة ومن نفس الجهة.

تلك أهم الأحكام التى استحدثها نظام مجلس شورى النواب. وواضح أنها أحكام جديدة على الحياة الدستورية والسياسية فى مصر آنذاك.

ورغم أن هذا النظام لم يطبق فى جو عام يحفظ للحرية كيانها وللأفراد حقوقهم. كما أن اختصاصاته كانت استشارية إلا أنه من وجهة نظرنا كان يمثل نقلة نوعية كبيرة فى الحياة السياسية المصرية فى هذا الوقت.

المطلب الثانى

نشأة الوزارة المسئولة

إذا كان من مناقب الخديوى اسماعيل أنه أدخل النظام النيابى إلى مصر، وحاول تحديث مصر فى جوانب كثيرة لا سيما الثقافية منها. فإن الجانب المظلم من عهد اسماعيل يتمثل فى الاستدانة بغير حدود[٨]. حتى باتت سببا للتدخل الأجنبى فى شئون مصر ومهدت الطريق أمام احتلالها.

وأمام ضغط الدول الدائنة فرض نظام المراقبة الثنائية. ومن مقتضاه أن يشرف على النظام المالى المصرى مندوب انجليزى على الإيرادات وآخر فرنسى على المصروفات.

ولم يتحسن الوضع المالى لمصر. وشكلت لجنة تحقيق وخلصت هذه اللجنة

إلى ضرورة تنازل الخديوى عن سلطاته المطلقة وإقامة نظام الوزارة المسئولة على أن تتضمن وزيرا انجليزيا يختص بالمالية وآخر فرنسيا للأشغال. وخضع الخديوى وما كان له أن يرفض فقد خرجت الأمور من يديه لتتصرف فيها الدول الدائنة. وتم تشكيل الوزارة برئاسة نوبار باشا وكانت مسئولة أمام الخديوى وليس أمام مجلس شورى النواب. ودخل فى عضويتها وزيران أجنبيان أحدهما فرنسى للأشغال ويدعى المسيو دى بلنيير والانجليزى للمالية السير ريفرزويلسن. وتملك هذان الوزيران الأمر وبدت إدارة البلاد حقاً خالصا لهما وأصبحت سلطات الخديوى والوزراء سلطات شكلية.

وكان لهذه الأحداث أثر فعال فى ظهور الروح الدستورية فى مصر فى أواخر عهد اسماعيل وزاد اهتمام الرأى العام بالحياة العامة والمسائل السياسية ونشطت الحياة الفكرية وظهرت دعوات المصلحين أمثال جمال الدين الأفغانى ومحمد عبده. وبدأت مطالب الشعب تتبلور فى إبعاد الوزراء الأجانب وتقوية سلطات مجلس شورى النواب. وأن تكون الوزارة مسئولة أمامه وليس أمام الخديوى. وتم رفع التماس إلى الخديوى من الأعيان وكبار الموظفين والعلماء ورجال الدين والجيش بذلك. فوافق الخديوى على ذلك وأسند رئاسة الوزارة إلى شريف باشا الذى شكل وزارة وطنية. وتم استبعاد الوزيرين الأجنبيين وتقررت مسئوليتها أمام مجلس النواب، وعمد شريف باشا إلى توسيع اختصاصات مجلس شورى النواب.

على أن هذا التطور لم يكن ليرضى انجلترا وفرنسا فقد حاولتا إعادة الوزيرين الانجليزى والفرنسى إلى الوزارة. وإزاء فشلهما فى ذلك تآمراً ضد الخديوى وخلعاه جزاء لوقوفه فى صف الحركة الوطنية. ليرسم له القدر موقفا مشرفا فى أخريات عهده بالسلطة. وإن كانت مقدماته مما اقترفت يداه[٩].

المبحث الثانى
تولى توفيق وقيام الثورة العرابية
وإصدار دستور سنة ١٨٨٢

على إثر عزل الخديوى اسماعيل تولى ابنه الخديوى توفيق. وترتب على ذلك استقالة شريف باشا. إلا أن توفيق كلفه مرة ثانية بتشكيل الوزارة. وعمل شريف باشا على إقناعه بإصدار دستور ١٨٧٩ ولكنه رفض فترتب على ذلك استقالة شريف باشا. وتولى الخديوى جميع السلطات. حتى ساءت الأمور واضطربت فعهد بتشكيل الوزارة إلى رياض باشا. فازدادت الأمور اضطرابا . وتعالت أصوات المصلحين. وتكون الحزب الوطنى واستهدف إنقاذ البلاد مما آلت إليه الأمور.

ووجدت هذه الأصوات صدى فى الجيش المصرى بين ضباطه وجنوده المصريين وقامت الحركة العرابية، للمطالبة بإصلاح أحوال الجيش. وما لبثت الحركة أن حظيت بتأييد شعبى. وعرض عرابى مطالب الجيش والشعب على الخديوى فى مساجلة تاريخية فى ميدان عابدين[١٠]. وتمنع الخديوى فى البداية على أنه لما استشعر الخطر من اجتماع الشعب والجيش على كلمة سواء استجاب جزئيا لمطالب الشعب. فأقال وزارة رياض باشا وأمر بتكليف شريف باشا بتشكيل وزارة جديدة وأجريت الانتخابات وشكل مجلس شورى النواب طبقا للقانون الأساسى سنة ١٨٦٦. وأصدر هذا المجلس دستور ١٨٨٢ والذى صادق عليه الخديوى فى ٨ فبراير ١٨٨٢ بعد استقالة شريف باشا وتشكيل وزارة البارودى.

الملامح الأساسية لدستور ١٨٨٢:

١- طريقة وضعه: يذهب الرأى الراجح فى الفقه المصرى إلى أن هذا الدستور صدر عن طريق العقد. فهو لم يكن وليد إرادة الخديوى وحده. بل إنه

تم باتفاق بينه وبين مجلس شورى النواب. وجاء فى ديباجة هذا الدستور ما ينبئ بأنه صدر عن طريق العقد. إذ جاء فيه «نحن خديوى مصر .. بعد الاطلاع على أمرنا الصادر بتاريخ ... وبناء على ما قرره مجلس النواب وموافقة مجلس النظار نأمر بما هو آت[١١].

٢- تعديل الدستور : نصت المادة ٥٠ من هذا الدستور على أن «للمجلس الحق أن يعدل هذه اللائحة الأساسية بالاتفاق مع مجلس النظارة» فهو يعدل بإجراءات تعديل القوانين العادية ومن ثم فهو دستور مرن.

٣- نظام الحكم فى دستور ١٨٨٢: يعتبر هذا الدستور أول دستور ديمقراطى تعرفه مصر. يعترف بحقوق سياسية غاية فى الأهمية للشعب. فقد أخذ بالنظام النيابى بعناصره المعروفة من برلمان منتخب ووزارة مسئولة.

فقد أقام نظاما نيابيا. فالمادة الأولى نصت على أن «تعيين أعضاء مجلس النواب يكون بالانتخاب». كما نصت المادة السادسة على أن «النائب وكيل عن عموم الأهالى فى القطر المصرى ..» فقررت مبدأ أن البرلمان يمثل الأمة بأسرها.

وكان البرلمان ولأول مرة فى مصر يمارس سلطات فعلية تتمثل فى التشريع وإقرار عقود الالتزام ومقاولة الأشغال العامة وبيع أملاك الحكومة. وتأكيدا لاستقلال عضو البرلمان قرر له الحصانة البرلمانية.

وأخذ من النظام النيابى صورته البرلمانية. فأقر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ونزع عن الخديوى كل سلطة فعلية وما بقى له إلا سلطة شرفية واسمية.

وتمارس السلطة وزارة مسئولة. كما أقام توازنا بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. فنظم مظاهر للتعاون بينهما فكان للسلطة التشريعية سلطة التشريع وللحكومة اقتراح القوانين والتصديق عليها. أما مظاهر الرقابة فكان أعضاء البرلمان يملكون توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء وما يترتب

عليه من إثارة مسئولية الوزير الفردية أو مسئولية الوزارة التضامنية. كما أعطى للسلطة التنفيذية ممثلة فى الخديوى حل مجلس النواب إن حدث خلاف بين الحكومة والمجلس وتعذر الإصلاح بينهما.

٤- تطبيق دستور ١٨٨٢: لم يطبق هذا الدستور الذى مثل أملا غاليا للمصريين إلا بضعة شهور قليلة. وعلى إثرها تقدم مندوبا انجلترا وفرنسا بمذكرة إلى الخديوى فى ٧ يناير ١٨٨٢ تطلب منع مجلس النواب من حق تقرير الميزانية وذلك لتعلقها بحقوق الدول الدائنة.

ورأى شريف باشا أن يؤجل نظر الأمر فى مجلس النواب حتى لا يحدث فى الأمر أزمة تصرفه عن استكمال الحكم الدستورى فرفض مجلس النواب ذلك. مما أدى إلى استقالة شريف. وخلفه فى رئاسة الوزارة محمود سامى البارودى وهى الوزارة التى عين فيها عرابى وزيرا للحربية[١٢].

وما هى إلا أسابيع قليلة إلا وأرسلت انجلترا وفرنسا مذكرة مشتركة فى ٢٥ مايو ١٨٨٢ يطلبان فيها إسقاط الوزارة وكان الأسطول الانجليزى فى نفس الوقت يرابض قرب الاسكندرية. ولما قبل الخديوى المذكرة، استقالت الوزارة فى ٢٦ مايو ١٨٨٢، واضطربت الأمور. ورفض جميع الزعماء الوطنيين تأليف الوزارة وبقيت الأمور فى اضطراب حتى حدثت مذبحة الاسكندرية فى ١١ يونيو ١٨٨٢[١٣]. وفى ٢٠ يونيو ١٨٨٢ تألفت وزارة اسماعيل راغب بعد أن قبل الخديوى شروطه ببقاء النظام النيابى وعدم تدخل الجانب فى شئون الدولة المصرية. وما لبث أن أقال الخديوى وزارة إسماعيل راغب فى سنة ١٨٨٢. وتألفت وزارة محمد شريف باشا. وظلت قائمة حتى تم احتلال مصر فى يوم الجمعة ١٥ سبتمبر ١٨٨٢ عن طريق قناة السويس.

الفصل الثالث

عودة الحكم المطلق بعد الاحتلال البريطانى وحتى صدور دستور سنة ١٩٢٣

بعد تمام الاحتلال البريطانى لمصر صار معقد الأمور بيد انجلترا فعملت على إلغاء الحكم الدستورى. واستبدلت به «نظاما يجعل سلطة الأمة معدومة حكما وفعلا وصدر المرسوم الخديوى بهذا النظام، فى أول مايو سنة ١٨٨٣ وهو المعروف بالقانون النظامى، فأنشأ مجلس شورى القوانين، والجمعية العمومية. وهما هيئتان محرومتان من كل سلطة، وظل هذا النظام مضروبا على البلاد من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩١٣ أى زهاء ثلاثين سنة إلى أن حل محله نظام الجمعية التشريعية سنة ١٩١٣ وهو ايضا من وضع الاحتلال ومن النظم التى كان مقصودا منها إهدار سلطة الأمة وتعطيل نهضتها القومية ..»[١٤].

وعلى ذلك سوف نتناول القانون النظامى فى مبحث أول.

وفى مبحث ثان: نظام الجمعية التشريعية سنة ١٩١٣.

المبحث الأول

القانون النظامى سنة ١٨٨٢

فى أواخر سنة ١٨٨٢ وبعد تمام الاحتلال ندبت بريطانيا اللورد دوفرين سفيرها فى الأستانة آنذاك لكتابة تقرير عن الحالة المصرية ونظام الحكم المناسب لها فتوجه إلى مصر. وقدم تقريره إلى وزير خارجية بريطانيا فى ٦ فبراير ١٨٨٣ وجاء فيه «.. أن هذا النظام يجب أن يؤسس على القاعدتين المسلم بهما عند الدول الحديثة: الاستقلال الذاتى والحكم الدستورى. أما الأول فليس فى مقدور مصر الحصول عليه آجلا. وأما الثانى فلا يؤمل أن تتمتع به

إلا تدريجيا. إذ لا فائدة من منحها دستورا على الورق. فإن ذلك قلما يوصل إلى الغاية المنشودة فضلا عن أن النظام الدستورى لا يستقر فى أرض إلا إذا نما فيها ببطء وتدرج مع الزمن وخصوصا فى بلد كمصر ليس فيه أثر للحرية الدستورية ... فكل أمة قضت دهرا طويلا فى الرق والعبودية تكون اليد القوية أصلح لها من الحكم الدستورى اللين ...»[١٥].

وترتيبا على ما سبق صدر القانون النظامى فى أول مايو ١٨٨٣ وقد أنشأ هذا القانون مجالس المديريات ومجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ومجلس شورى الحكومة.

ويغلب على هذه المجالس الطابع الشكلى، فضلا عن أنها مجردة من أى اختصاصات وليس لهما سلطة التقرير فيما يعرض عليها من أمور.

وسوف نلقى الضوء على هذه المجالس.

أولا - مجالس المديريات:

وهو مجلس ينشأ فى كل مديرية يختلف عدد أعضائه حسب ظروف كل مديرية. ويكون بالانتخاب. ومدته ست سنوات.

يجتمع فى كل سنة مرة واحدة فقط، وينظر فى المصالح المحلية ورأيه استشارى.

ثانيا - مجلس شورى القوانين:

١- يتكون من ثلاثين عضوا وعضويتهم نوعان: الأولى دائمة وتشمل ١٤ عضوا يعينهم الخديوى بناء على عرض مجلس النظار. والآخرين وعددهم ١٦ عضوا فكانوا ينتخبون من الشعب.

ويعين الخديوى رئيس المجلس ووكيله على أن يكون أحدهما من المعينين والآخر من المنتخبين.

٢- اختصاصات المجلس استشارية، فله أن يبدى رأيا فى أى قانون أو أمر يشتمل على لائحة إدارة عمومية. وله أيضا أن يطلب من الحكومة تقديم مشروعات قوانين أو أوامر عالية متعلقة بالإدارة العمومية.

وللمجلس النظر فى العرائض التى يقدمها المصريون وله أن يقبلها أو يرفضها. فإن قبلها يحيلها إلى الناظر المختص. وله أن يبدى رأيا فى الميزانية، وله وضع لائحته الداخلية. وله توجيه أسئلة إلى النظار (الوزراء).

٣- سير العمل فى المجلس. يجتمع المجلس فى كل شهرين مرة إلا إذا استدعت الظروف غير ذلك. وكان للخديوى حق حل المجلس، وفض جلساته.

ثالثا - الجمعيـة العموميـة:

تتكون من ٨٣ عضوا على الوجه التالى:

النظار وعددهم ٧ أعضاء - ورئيس ووكيلا وأعضاء مجلس شورى النواب وعددهم ثلاثون - والباقى من الأعيان وينتخبون عن المحافظات والمديريات عن طريق الانتخاب على درجتين لمدة ست سنوات.

وتختص هذه الجمعية بإقرار فرض الضرائب والرسوم. وأيضا لها أن تبدى رأيها فى ما تعرضه عليها الحكومة من موضوعات بخلاف اختصاصات استشارية أخرى غير ذات أهمية مثل إنشاء أو إبطال ترعة أو ما شابه ذلك.

رابعا - مجلس شورى الحكومة:

وكان يتكون من خمسة أعضاء يعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ومن المستشار القضائى ووكلاء النظارات ورؤساء أقلام قضايا المحاكم، ويرأسه رئيس مجلس النظار وهو هيئة تنفيذية تساعد الحكومة وانقسم إلى دائرتين: دائرة التشريع تعد مشروعات القوانين للحكومة، ودائرة الرأى وتبدى الآراء والفتاوى للحكومة وقد ألغى فى سنة ١٨٨٤ .

ويتضح مما سبق أن القانون الأساسى الصادر فى سنة ١٨٨٣ قد أنشأ مجالس شكلية ليس لها أية اختصاصات تشريعية أو سلطات رقابية . وكانت

السلطات كلها مردها إلى سلطة الاحتلال ، بل إن مجلس النظار (الوزراء) لم يكن له سلطات تذكر . ولعل فى ذكر هذه الفقرة من برقية رئيس وزراء بريطانيا إلى اللورد كرومر Cormer المعتمد البريطانى فى مصر آنذاك بتاريخ ٤ يناير ١٨٨٤ ما يؤكد ذلك «.. ويجب على الوزراء والمديرين المصريين أن يكونوا على بينة من أن المسئولية الملقاة الآن على عاتق الحكومة البريطانية تضطرها إلى أن تصر على اتباع السياسة التى تراها ، ومن الضرورى أن يتخلى عن منصبه كل وزير أو مدير لا يسير وفقا لهذه السياسة، وأن حكومة جلالة الملكة لواثقة من أنه إذا اقتضت الحال استبدال أحد الوزراء فهناك من المصريين سواء من شغلوا منصب الوزارة أو شغلوا مناصب أقل درجة، من هم على استعداد لتنفيذ الأوامر التى قد يصدرها إليهم الخديوى بناء على نصائح حكومة جلالة الملكة»[١٦].

على أن روح المقاومة الشعبية ما لبثت أن بدأت تعود رويدا رويدا فقد تكشفت نية انجلترا عن البقاء فى مصر. ومضت وعودها وعهودها أدراج الرياح. وبدأ الشعب يطالب عبر علمائه ومثقفيه بإعادة الحياة الدستورية. وظهر الزعيم المصرى العظيم مصطفى كامل من فيض هذا النور يجاهد بقلمه حينا ويفضح أساليب إنجلترا فى المحافل الدولية أحيانا أخرى. وأسس مصطفى كامل الحزب الوطنى فى سنة ١٩٠٧ وانضمت إليه كل طوائف الأمة وتوحدت فيه كلمتهم. حتى أرغمت بريطانيا أن تغير من أسلوبها فى حكم مصر خشية عواقب قد لا تحمد عقباها. وعلى إثر هذه الظروف صدر دستور سنة ١٩١٣، ليكون حلقة جديدة من حلقات المراوغة والتسويف من قبل سلطات القصر والاحتلال.

المبحث الثانى

دستور سنة ١٩١٣

أنشأ هذا الدستور نظام الجمعية التشريعية وجرى تنظيمها على الوجه التالى:

١- تكوينها :

تتكون من ثلاثة أنواع من الأعضاء:

أ- أعضاء منتخبين. وعددهم ٦٦ عضوا.

ب - أعضاء بحكم القانون وهم النظار.

ج - أعضاء معينين من قبل الحكومة وعددهم ١٧ عضوا .

ومدة العضوية للمعينين والمنتخبين ست سنوات. ويتجدد انتخاب وتعيين ثلث كل منهما كل سنتين.

وللخديوى حق حل الجمعية بناء على عرض مجلس النظار ويجب إجراء الانتخاب والتعيين فى ٣ أشهر من تاريخ الحل.

وكانت الجمعية لها دور انعقاد يبدأ من أول نوفمبر حتى أخر شهر مايو من السنة الأخرى.

وتصدر الجمعية قراراتها بالأغلبية إلا فى الأحوال الأخرى التى تحددها المادة ٣٣.

٢- اختصاصات الجمعية:

١- تختص الجمعية بإقرار فرض الضرائب والرسوم. ويعتبر هذا الاختصاص هو الوحيد التى تستطيع الجمعية أن تقرر فيه. وهو اختصاص كان معقودا أيضا للجمعية العمومية وبذات الكيفية فى ظل القانون الأساسى سنة ١٨٨٣، ولعل التفسير الأقرب إلى المنطق، وهو أن سلطة الاحتلال كانت تريد نفاق ومهادنة أصحاب الأراضى ورؤوس الأموال لضمان ولائهم وتأييدهم[١٧]. فكل سلطة مستبدة ومغتصبة تلجأ إلى إيجاد مؤيد لها وسند .

٢- أخذ الرأى فى القوانين .

٣- تحضير مشروعات القوانين ماعدا ما يتعلق بالقوانين النظامية .

٤- حق تعديل ورفض مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة . وقد يؤدى إصرارها على رفض المشروع إلى حل الجمعية .

٥- إبداء الرأى فيما يعرض عليها من الحكومة .

٦- إبداء الرأى فى القروض العامة ، والمشروعات العامة كشق الترع ومد خطوط السكك الحديدية والمصارف وخلافه .

٧- إبداء الرأى فى الميزانية والحساب الختامى .

وهذه الجمعية لم تنعقد غير دور واحد وأعلنت الحرب العالمية الأولى وتأجل اجتماعها مرة بعد أخرى حتى الغيت بصدور دستور سنة ١٩٢٣.

وبعد إعلان الحرب العالمية الأولى وانضمام تركيا إلى ألمانيا وحلفائها أعلنت إنجلترا الحماية البريطانية على مصر فى ١٩ ديسمبر ١٩١٤ وعزلت الخديوى عباس حلمى الذى كان فى زيارة لتركيا آنذاك. وولت الأمير حسين كامل وسُمى سلطان مصر. وأبلغته أن حقوق تركيا على مصر قد آلت إلى بريطانيا. وأعلنت الأحكام العرفية فى مصر تماشيا مع أجواء الحرب وسرى جو من الكآبة والوجوم والصمت بين طوائف الأمة المختلفة. وباتت مصر مرتعاً للقوات الأجنبية فقد كانت مسرحا لجانب كبير من الحرب العالمية الأولى. وتوفى السلطان حسين كامل وتولى السلطان فؤاد.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى بفوز بريطانيا وحلفائها، انتظر الشعب المصرى أن تنفذ انجلترا وعودها وترجع للشعب استقلاله. ولكنها تنصلت من هذه الوعود والعهود. فما كان من الشعب إلا أن قام بثورته الشعبية المجيدة وهى ثورة ١٩١٩ وتوحدت طوائف الأمة جميعها وبعد أحداث متتابعة صدر تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ والذى أعلن انتهاء الحماية البريطانية على مصر والاعتراف بها دولة مستقلة ذات سيادة مع تحفظات أربعة تجرى بها مفاوضات ودية بين البلدين:

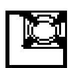
١- تأمين المواصلات البريطانية فى مصر .

٢- الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أو تدخل أجنبى بالذات أو بالوساطة .

٣- حماية المصالح الأجنبية فى مصر وحماية الأقليات .

٤- الوضع الخاص للسودان .

وأصبحت مصر مملكة. واتخذ سلطان مصر لنفسه لقب «ملك مصر» وصدر على إثر هذه التطورات دستور ١٩ أبريل ١٩٢٣.



ملخص الباب الأول

تناول هذا الباب نشأة الدولة المصرية الحديثة فى عهد محمد على وكيف قام بتأسيس الدولة وبناء مرافقها وكون جيشها ثم مرحلة دخول النظام النيابى مصر فى عهد إسماعيل حتى حدث الاحتلال الإنجليزى لمصر

أسئلة على الباب الأول

س١: تكلم عن نشأة النظام النيابى فى مصر فى عهد إسماعيل والآليات الدستورية التى أدت إلى ذلك.

س٢: بين كيف كانت الاستدانة سببا مباشرا لتدهور أحوال مصر السياسية فى عهد إسماعيل.

س٣: وضح الظروف التى تولى فيها محمد على حكم مصر.

الباب الثانى

النظام الدستورى فى مصر منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣ وحتى قيام ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢

تمهيد:

يمثل صدور دستور سنة ١٩٢٣ نقله نوعية كبيرة فى التطور الدستورى المصرى الحديث فمن ناحية أولى: فإن صدوره كان على إثر ثورة شعبية عارمة سنة ١٩١٩ على صلف المستعمر وفساد القصر. ومن ثم فإنه يمثل دستورا شعبيا حقق آمال الشعب آنذاك فى إقامة حكم ديمقراطى «نيابى - برلمانى» ومن ناحية ثانية، فإن حياة هذا الدستور قد ارتبطت بكفاح الأمة ضد المستعمر والقصر. فكان دائما يطالب بالدستور والاستقلال فى كل الأوقات ولا سيما أوقات الاعتداء على الدستور وما أكثرها.

وعرفت مصر - فى ظل هذا الدستور - فترات متقطعة من الحياة النيابية تخللها صدور دستور ١٩٣٠. إلا أنها رغم قصرها كانت مؤثرة فى التطور السياسى فى مصر فى تلك الفترة .

ولهذا لم يكن من المستغرب أن يحظى هذا الدستور بدراسات فقهية موسعة(١٨).

وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين نتناول فى الفصل الأول: نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٢٣. وفى الثانى: نبحث الانقلاب على الدستور وصدور دستور سنة ١٩٣٠.

الفصل الأول

نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٢٣

أقام دستور سنة ١٩٢٣ نظاما ملكيا نيابيا برلمانيا.

وإذا كان النظام الملكى أمرا لا جديد فيه. فقد كانت الملكية وراثية فى أسرة محمد على . وكان الأمر الملكى رقم ٢٥ الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢. يحدد طريقة توارث العرش فى أسرة محمد على. بمقتضى المادة ٣٢ منه.

فإننا سوف نبين أسس النظام النيابى البرلمانى فى هذا الدستور وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: أسس النظام النيابى فى دستور سنة ١٩٢٣.

المبحث الثانى: أسس النظام البرلمانى فى دستور سنة ١٩٢٣.

المبحث الأول

أسس النظام النيابى فى دستور سنة ١٩٢٣

أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بالنظام النيابى ، فنص فى المادة ٢٣ منه على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور» . فالأمة كشخص معنوى مجرد لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها إلا عن طريق نواب يمارسون السلطة نيابة عنها، وفى ذلك تنص المادة الأولى من الدستور على أن «مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها وراثية وشكلها نيابى».

وإذا كانت الديمقراطية فى أصل معناها تعنى حكم الشعب نفسه بنفسه فإنها قد تكون مباشرة وفيها يمارس الشعب بنفسه السيادة. وقد يباشرها عن طريق مندوبين عن الشعب يختارهم لهذا الغرض فتكون نيابية وقد يؤخذ فى ممارستها

بحل وسط حين يختار نواب عنه يمارسون جزءاً من السيادة ويمارس هو الجزء الآخر. وهذه هى الديمقراطية غير المباشرة.

وللنظام النيابى عدة خصائص ومميزات ترجع إلى ضرورة التوفيق بينه وبين المبدأ الديمقراطى، كما ترجع إلى اختلاف النظام النيابى عن كل من الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة، فالمبدأ الديمقراطى يقتضى - عند الأخذ بالنظام النيابى - أن يتكون البرلمان بالانتخاب وأن تكون له سلطات حقيقية تمييزا له عن الهيئات الاستشارية التى يمكن أن توجد فى ظل الديمقراطية المباشرة، كما ينبغى أن يتحقق استقلال البرلمان بحيث ينفرد بعد انتخابه بمباشرة الحكم دون مشاركة من جانب المواطنين، وهذا ما يميز النظام النيابى الخالص عن الديمقراطية شبه المباشرة. على إن استقلال البرلمان يقتضى أن نحدد طبيعة العلاقة بين النواب وناخبيهم»[١٩].

والنظام النيابى يقوم على أركان أساسية هى كالآتى[٢٠]:

١- برلمان منتخب يمارس اختصاصات فعلية.

٢- وأن يمثل عضو البرلمان الأمة بأسرها.

٣- استقلال البرلمان بمجرد انتخابه.

٤- تجديد انتخاب البرلمان دوريا.

وسوف نبين كيف أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بهذه الأركان.

أولا - وجود برلمان منتخب يمارس سلطات فعلية:

يتطلب وجود نظام نيابى وجود برلمان منتخب من الشعب. وأن يحدد له الدستور اختصاصات فعلية. فانتخاب البرلمان هو الذى يعطى له الصفة النيابية. وتقرير اختصاصات فعلية هو الذى يفرق بينه وبين التنظيمات أو المجالس الاستشارية.

ودستور ١٩٢٣ قد نص فى المادة ٧٣ على أن «يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب».

ونصت المادة ٧٤ على أن «يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب».

وتنص المادة ٨٢ على أن «يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب» .

ونصت المادة ٢٤ من الدستور على أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب» وتنص المادة ٢٥ على أنه «لا يصدر قانون إلا إذا قرره وصدق عليه الملك» .

ومن مطالعة النصوص السابقة يتضح أن الركن الأول من أركان النظام النيابى قد توافر فى دستور سنة ١٩٢٣ وذلك على التفصيل التالى:

١- برلمان منتخب:

وكان يتكون من مجلسين: الأول مجلس النواب والثانى مجلس الشيوخ. وعلى ذلك فإن هذا الدستور قد أخذ بنظام المجلسين. وقد غاير بينهما فى التشكيل وتحديد الاختصاصات وذلك على الوجه التالى:

أ- تكوين مجلس النواب: تنص المادة ٨٢ من الدستور «يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام الانتخاب ...» ولم يحدد الدستور عدداً ثابتا لأعضاء المجلس. بل إنه وضع قاعدة عامة تقضى بأن ينتخب نائب واحد لكل ستين ألفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا. ويستثنى من ذلك المحافظات التى لا يبلغ تعدادها ثلاثين الفا يمثلها نائب واحد. ما لم يلحقها قانون الانتخابات بمحافظة أو مديرية أخرى.

ويترتب على ذلك بطبيعة الحال عدم ثبات أعداد مجلس النواب وتغيرها من دورة إلى أخرى. وعضوية المجلس خمس سنوات. ويختار المجلس رئيسه ووكيله عن طريق الانتخاب من بين أعضائه.

كما اشترط الدستور أن يبلغ سن النائب عند الانتخاب ثلاثين سنة. وأن تتوافر فيه الشروط التى يحددها قانون الانتخاب.

ب- تكوين مجلس الشيوخ: يتكون مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقين عن طريق الاقتراع العام. (م. ٧٤) .

ولم يحدد الدستور عددا محددا أيضاً لأعضاء مجلس الشيوخ. وإنما نص على أن كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفا أو أكثر تنتخب عضوا عن هذا العدد أو كسر منه لا يقل عن تسعين الفا. وكل مديرية أو محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين الفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية (م. ٧٥) .

ومدة العضوية فى مجلس الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات، ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه.

ويعين رئيس مجلس الشيوخ من قبل الملك. وينتخب المجلس وكيليه. ويكون تعيين الرئيس وانتخاب الوكيلين لمدة سنتين قابلة للتجديد (م ٨٠).

واشترط الدستور أن يبلغ سن الشيخ عن الانتخاب أو التعيين أربعين سنة على الأقل.

وبالمقابلة بين تكوين المجلسين نجد أن الدستور قد غاير فى تشكيلهما وهو أمر مقبول فى ظل الأخذ بنظام المجلسين.

ففى حين يتكون مجلس النواب كله بالانتخاب. فإن مجلس الشيوخ يعين الملك خُمسى أعضائه. ويختار مجلس النواب رئيسه ووكيله بالانتخاب، فإن الملك يعين رئيس مجلس الشيوخ. وفى حين يشترط فى عضو مجلس النواب أن تكون سنة ٣٠ سنة فإن الدستور يشترط أن يبلغ الشيخ ٤٠ سنة.

كما غاير الدستور بين المجلسين من ناحية عدد المواطنين الذين يمثلهم الشيخ أو النائب. وأيضا من ناحية عدد الأعضاء فعدد أعضاء مجلس النواب أكثر من عدد أعضاء مجلس الشيوخ.

٢- اختصاصات البرلمان:

فى النظام النيابى لا يكفى وجود البرلمان وإنما يجب أن يخول هذا البرلمان سلطات كاملة وحقيقية. فهو الذى ينوب عن الشعب ويمارس السيادة نيابة عنه. ومن ثم كان من الطبيعى أن يخول سلطات حقيقية. وهذا ما دأب عليه دستور سنة ١٩٢٣. فقد نصت المادة ٢٤ على أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى النواب والشيوخ» ونصت المادة ٢٥ على أن «لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك».

كما أن البرلمان كان يمارس وظيفة مالية بجوار الوظيفة التشريعية. فالمادة ١٣٨ من الدستور كانت تنص على «الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها، والسنة المالية يعينها القانون».

كما أن الدستور نظم للبرلمان اختصاصا رقابيا يمارسه على الحكومة فنص الدستور على حق البرلمان فى توجيه الأسئلة والاستجوابات (م ١٠٧). وحقه فى إجراء تحقيق (م ١٠٨) وقرر الدستور حق مجلس النواب فى اتهام الوزراء (م ٦٦).

ونصت المادة ٦١ منه على مسئولية الوزراء أمام مجلس النواب سواء كانت مسئولية فردية أم مسئولية تضامنية.

وبذلك نخلص إلى أن الركن الأول من أركان النظام النيابى كان متحققاً فى دستور ١٩٢٣ على الوجه السابق.

ثانيا - نيابة عضو البرلمان عن الأمة بكاملها:

ذلك أن من أسس النظام النيابى أن العضو ينوب عن الأمة بكاملها ومن ثم فإنه لا يلتزم تجاه أبناء دائرته بتعليمات معينة. وهذا المبدأ تحقق فى دستور سنة ١٩٢٣ حيث نصت المادة ٩١ منه على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها. ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الإلزام».

ونصت المادة ١١٨ على أن «يتناول كل عضو مكافأة سنوية تحدد بقانون». ويترتب على ذلك غل يد الناخبين عن إقالة نوابهم أو عزلهم أو حق الناخبين فى حل البرلمان.

ثالثا - استقلال البرلمان بمجرد انتخابه :

وقف الدستور - على المظاهر النيابية المحضة فى تنظيم شكل الحكومة فلم يخلط بها مظاهر أخرى من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة مثل الاستفتاء الشعبى والاعتراض الشعبى باعتبار أن هذه المظاهر تخل باستقلال البرلمان تجاه الناخبين.

كما أنه لم يقرر حق الشعب فى حل أى من مجلسى البرلمان .

رابعا - تجديد انتخاب البرلمان دوريا:

تطلب الدستور أن يتجدد البرلمان دوريا، على أنه غاير فى إجراءات ذلك بالنسبة للمجلسين. فمجلس النواب يتجدد كل خمس سنوات. أما مجلس الشيوخ فيتجدد كل عشر سنوات مع تجديده نصفيا كل خمس سنوات ويسرى ذلك على الأعضاء المنتخبين والمعينين على السواء.

نخلص من جماع ما سبق أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أتى بنظام نيابى توافرت أركانه وضوابطه على الوجه الذى سبق وحددناه واختار الدستور الصورة البرلمانية لكى يكون النظام نيابيا برلمانيا.

المبحث الثانى

أسس النظام البرلمانى فى دستور سنة ١٩٢٣

يقوم النظام البرلمانى على خصائص تقليدية. فهو يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذى والفصل المرن بين السلطات وضرورة إقامة نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولا - ثنائية الجهاز التنفيذى فى دستور سنة ١٩٢٣:

أقام الدستور السلطة التنفيذية على ملك غير مسئول يملك سلطات شرفية ورئيس حكومة وحكومة مسئولة تمارس السلطة ممارسة فعلية.

فالاختصاصات التى عددها الدستور للملك لا يستطيع أن يمارسها إلا عبر وزرائه.

١- رئيس دولة غير مسئول:

فالمادة ٢٣ منه تنص على أن «الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس». ونصت المادة ٤٨ على أن «الملك يتولى السلطة التشريعية بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والبرلمان» وأعطى الدستور مجموعة من الاختصاصات يباشرها الملك مثل تعيين بعض الموظفين (م ٤٤) وحق ترتيب المصالح العامة (م ٤٤) وإصدار اللوائح (م ٣٧) وإعلان الأحكام العرفية (م ٤٥) إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات كانت محكومة بالمبادئ السائدة فى النظام البرلمانى والتى كان ينص عليها الدستور فالمادة ٤٨ تنص على أن «الملك يتولى السلطة بواسطة وزرائه» والمادة ٦٠ تنص على «توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون».

كما نصت المادة ٦٢ على أن «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال».

وحدث أنه فى سنة ١٩٢٤ اختلف الزعيم سعد زغلول رئيس الوزارة آنذاك مع الملك فى أمر تعيين الشيوخ (حيث للملك $\frac{٢}{٥}$ من الأعضاء) ورأى رئيس الوزراء أنه يجب مناقشة الأمر فى مجلس الوزراء. ورأى الملك أنه قرار يصدر بمطلق تقديره وتم الاتفاق بين الملك ورئيس الوزارة على تحكيم استاذ القانون البلجيكى البارون فان دى بوش والذى كان يعمل نائبا لدى المحاكم المختلطة. وانتهى رأيه إلى تأييد موقف رئيس الوزارة وجاء فى تقريره «إن عدم مسئولية الملك يعتبر أساسا لهذا النظام الذى يقضى بأن الملك لا يتولى

سلطته إلا بواسطة وزارئه». وهو مبدأ لا يحتمل أى استثناء من الوجهة القانونية بل يمتد إلى جميع أعمال الملك. فإن استثنى عملا واحدا فإن هذا الاستثناء يصيب النظام فى روحه وأساسه لذلك أرى أن تعيين أعضاء مجلس الشيوخ يجب أن يكون بناء على ما يعرضه مجلس الوزراء[٢١].

٢- وزارة مسئولة:

نظمت المواد من ٥٧ إلى ٧٢ مجلس الوزراء. ونصت المادة ٥٧ على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة». واشترطت المادة ٥٨ أن «لا يلى الوزارة إلا مصرى». ونصت المادة ٥٩ على أنه «لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة».

وقرر الدستور مسئولية الوزارة سواء أكانت فردية أم تضامنية أمام مجلس النواب فالمادة ٦١ تنص على المسئولية الفردية والتضامنية بنصها على أن «الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته».

ثانيا - الفصل المرن بين السلطات:

يقوم النظام البرلمانى على خاصية الفصل المرن بين السلطات. وذلك على خلاف النظام الرئاسى الذى يقوم على الفصل الجامد بين السلطات. وقد أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بالنظام البرلمانى وأقام فصلا مرنا بين السلطات وذلك على الوجه التالى:

فمن ناحية أولى: إذا كانت السلطة التشريعية تتمثل فى البرلمان بمجلسيه. فإن الملك ووزراءه يشتركون فى ممارسة السلطة التشريعية، وذلك عن طريق: اقتراح القوانين فالمادة ٢٨ تنص على أن «للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين - عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب - ويصدرها (م ٣٤). وله حق الاعتراض على القوانين. مادة ٣٥ «إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهر لإعادة النظر فيه».

ومن مظاهر الفصل المرن بين السلطات فى النظام البرلمانى أنه «إذا كانت الإدارة والعلاقات الخارجية من اختصاص الجهاز التنفيذى فإن البرلمان بما له من الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وبما له من حق التصديق على المعاهدات يمارس فى الواقع دورا هاما فى سير الإدارة والعلاقات الخارجية»[٢٢].

وهذا ما حققه دستور سنة ١٩٢٣ حيث نصت المادة ٤٦ على أن «.. كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئا من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة والخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان. ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية».

ومن ثم فإن دستور سنة ١٩٢٣ حقق مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أما السلطة القضائية فهى مستقلة فالمادة ١٢٤ تنص على أن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى القضايا».

ثالثا - التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

ولعل هذا التوازن هو أهم خصائص النظام البرلمانى الذى يقيمه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا التوازن لا يكون بتساوى اختصاصات السلطتين فقط. وإنما لما يوجد بين السلطتين من تداخل وتفاعل على درجة واحدة فلكل من السلطتين على السلطة الأخرى نفس الدرجة من التأثير[٢٣].

ونظم دستور سنة ١٩٢٣ هذه العلاقة بين السلطتين على إيجاد نوع من الرقابة المتبادلة. وذلك على الوجه التالى :

١- رقابة البرلمان للحكومة:

باستقراء نصوص دستور ١٩٢٣ نجد أنه نظم رقابة البرلمان على الحكومة. فقد قرر الدستور حق أعضاء البرلمان فى توجيه الأسئلة إلى

الوزراء. وكذلك استجوابهم بمقتضى المادة ١٠٧ التى تنص على «لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير».

كما أقر الدستور مسئولية الوزارة سواء كانت فردية أم تضامنية أمام البرلمان كما سبق وبينا.

٢- رقابة الحكومة للبرلمان:

أخطر هذه الصور بلا جدال ما قرره الدستور للملك من حق حل مجلس النواب حيث نصت المادة ٣٨ على أن «للملك حق حل مجلس النواب» وقد قيد الدستور هذا الحق بقيدين.

الأول: أن يشتمل قرار الحل على دعوة المندوبين لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين. وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب.

والثانى: فيتمثل فى أنه لا يجوز حل المجلس الجديد لذات السبب الذى تم حل المجلس القديم بناء عليه.

على أنه رغم هذين القيدين إلا أن حق الحل قد أسىء استخدامه ويكفى أن نشير إلى أنه فى خلال ٢٨ عاما حل مجلس النواب عشر مرات. بل أنه فى بعض المرات تم حل المجلس ولم يكن قد مضى على انعقاده غير بضع ساعات فقط وكان ذلك فى ٢٣ مارس ١٩٢٥.

وعلاوة على حق الحل: أجاز الدستور للملك أن يتدخل فى أعمال البرلمان عن طريق دعوة البرلمان للانعقاد. وفض الدورة البرلمانية، وتأجيل اجتماع البرلمان بمقتضى (م ٩٦) والتى تنص على أن «يدعو الملك البرلمان سنويا إلى

عقد جلسته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر. فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور، ويدوم انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل. ويعلن الملك فض انعقاده».

والمادة ٣٩ حيث تنص «للملك تأجيل انعقاد البرلمان. على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين».

ونخلص من جماع ما سبق أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أقام نظاما نيابيا برلمانيا حديثا ومتكاملا. ولا شك أنه أثر فى الحياة الدستورية المصرية وكان بمثابة نقطة تحول فى التاريخ الدستورى المصرى. وليس أدل على ذلك من أن الذين رفضوا صدوره وقاطعوا اللجنة التى وضعته (حزب الوفد) كانوا أكثر الناس حماسا لتطبيقه وحمايته والمطالبة بعودته إن غاب . ويجب أن يقيِّم هذا الدستور فى إطار المعوقات الواقعية التى أدت إلى إساءة تطبيق بعض نصوصه كتلك التى تعلقت بحق حل مجلس النواب.

على أنه منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣ والقوى الرجعية التى يساندها الملك حينا والانجليز أحيانا تعمل جاهدة على العبث بالدستور وتعطيل أحكامه. وقد نتج عن ذلك استبعاد دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور سنة ١٩٣٠ وسوف نلقى الضوء على هذا الدستور.

الفصل الثانى
النظام الدستورى فى دستور سنة ١٩٣٠

بمقتضى الأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ أبطل العمل بدستور سنة ١٩٢٣ وإحلال دستور سنة ١٩٣٠ محله. وأبقى هذا الدستور على النظام الملكى النيابى البرلمانى. ولكنه عمل على إضعاف سلطة البرلمان وتقوية سلطة الحكومة.

أما عن إضعاف سلطة البرلمان فقد تمثلت فى أمرين:

أ- سلب اختصاصات كانت مقررة له فى دستور سنة ١٩٢٣.

ب - تحديد علاقته بالحكومة.

أ - سلب اختصاصات من البرلمان:

١- فى حين أن دستور سنة ١٩٢٣ كان يجعل للبرلمان ممثلا فى مجلس النواب - حق اقتراح القوانين المالية فإن دستور سنة ١٩٣٠ جعل اقتراحها قاصرا على الملك إذ نصت المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٣٠ على أن «للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك».

٢- فى حين أن دستور ١٩٢٣ كان يحرم على الملك فض دور الانعقاد قبل الفراغ من تقرير الميزانية فإن دستور سنة ١٩٣٠ أسقط هذا النص ولم ينص على حكم مماثل.

٣- بالنسبة لطرح الثقة من الوزارة. كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى لكل عضو أن يوجه إلى الوزارة أسئلة واستجوابات. وإذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل. فإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة. فإن دستور سنة ١٩٣٠ كان يشترط لإمكان النظر فى طلب الاقتراع بالثقة سواء أكان صراحة أم ضمنا

أن يوقعه ثلاثون نائبا. ولا يناقش الطلب إلا بعد ٨ أيام من تقديمه ولا يطرح للتصويت إلا بعد يومين من تمام المناقشة على الأقل وأوجب أن يجرى التصويت على طرح الثقة بالوزارة بطريق النداء على الأعضاء أى تصويت علنى وهذه الشروط صعبت من قيام المسئولية الوزارية على نحو مخالف لما كان عليه فى دستور سنة ١٩٢٣.

٤- تشدد دستور سنة ١٩٣٠ فى اتهام الوزراء جنائيا حيث اشترط ألا يصدر الاتهام من مجلس النواب إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء، أما دستور سنة ١٩٢٣ فقد كان يكتفى بأغلبية ثلثى الحاضرين.

وفى مقابل إضعاف البرلمان ولا سيما مجلس النواب عند هذا الدستور من ناحية ثانية إلى تقوية سلطات الملك والحكومة.

وتمثل تقوية اختصاصات الملك والحكومة فيما يلى:

١- تعيين الرؤساء الدينيين يكون للملك وحده. فالمادة ١٤٢ تنص على أن «يكون تعيين شيخ الجامع الأزهر وغيره من الرؤساء الدينيين مسلمين وغير مسلمين منوطا بالملك وحده».

٢- أعطى الدستور سنة ١٩٣٠ للحكومة فيما بين أدوار الانعقاد وفى فترة حل مجلس النواب تقدير المصروف والنقل من بند إلى بند آخر بمقتضى مراسيم مؤقتة وتعرض فيما لا يجاوز شهر من تاريخ الاجتماع التالى. وهو استثناء لم يوجد من قبل فى دستور سنة ١٩٢٣.

ويلاحظ أخيرا. أن تقليص سلطات البرلمان أدت إلى تقوية سلطات الملك والحكومة .

الباب الثالث
التطور الدستورى فى مصر
من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١

فـى يـوم ٢٣ يولـيو سـنة ١٩٥٢ أعلـن قـيام حـركة الجـيش احـتجاجا علـى الأوضـاع التـى كانـت قائمـة آنـذاك وجـاء فـى البيان الـذى أذيـع مـن دار الإذاعة: "اجـتازت مـصر فتـرة عـصيبة فـى تاريخهـا الأخيـر مـن الرشـوة والفساد وعـدم اسـتقرار الحكـم وقـد كـان لكـل هـذه العـوامل تأثيـر كبيـر وتـسبب المرتـشون المغرضـون فـى هزيمتنا. وأمـا فتـرة مـا بعـد هـذه الحـرب . فقـد تـضافرت فـيها عوامل الفساد وتآمـر الخـونة علـى الجيش، وتولـى أمـره إمـا جاهل أو خائن أو فاسـد، حتـى تـصبح مـصر بـلا جـيش يحمـيها، وعلـى ذلك فقد قمنا بتطهير أنفسنا، وتولـى أمـرنا فـى داخـل الجـيش رجـال نـثق فـى قـدرتهم، وفـى خلقهـم، وفـى وطنيتهم، ولا بد أن مصر كلها تتلقى هذا الخبر بالابتهاج والترحيب".

ودخلـت مـصر عهـداً جديـداً مـن تطـورها الدسـتورى والـسياسى، فمـا لبـثت الأمـور أن تطورت وأصبح استقرار حركة الجيش أمراً مسلماً. فأصدر القائمون علـيها إنـذاراً إلـى الملك فاروق للتنازل عن العرش لولى عهده. وتم ذلك فعلاً فى مـساء يـوم ٢٦ يولـيو سـنة ١٩٥٢. وتـم تنـصيب أحمـد فـؤاد ملكـاً علـى مـصر والـسودان. ولمـا كـان أحمد فؤاد قاصرا فقد تولى مجلس الوزراء سلطات الملك الدستورية إلـى حين تسمية مجلس الوصاية على العرش وذلك طبقا لنص المادة ٥٥ من دستور ١٩٢٣ حيث تنص على «وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصـياء العـرش اليمـين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته».

وفـى ١٠ ديـسمبر ١٩٥٢ أعلـن القائـد العـام للقـوات المـسلحة اللـواء محمـد نجيب سـقوط دسـتور سـنة ١٩٢٣. وبعـد ذلـك تـتابعت الوثائـق الدسـتورية التـى

صدرت لتنظيم الحياة السياسية والدستورية فى هذه المرحلة[٢٤]. ويمكن رصد مجموعة من الملاحظات على هذه الوثائق الدستورية.

أولا: أغلب هذه الوثائق هى إعلانات دستورية صدرت عن القائد العام للقوات المسلحة وهى بطبيعتها شديدة الإيجاز. وتتناول المسائل بتنظيم شديد العمومية. أو دساتير مؤقتة صدرت كرد فعل لأحداث معينة مثل انعقاد الوحدة بين مصر وسوريا أو بعد انفراط عقدها أو على إثر هزيمة ١٩٦٧.

ثانيا: غياب دور الشعب فى إصدار هذه الوثائق الدستورية. فلا كان وراء إصدارها. ولا صدرت بناء على استشارة نواب عنه. ولا يقدح فى هذه النتيجة الأخذ بنظام الاستفتاء الشخصى plébiscite فهذا النظام فى مفهومه وظروف إجرائه لا يضمن للشعب مشاركة جديه فى السلطة. فقد اكتفى الشعب بدور المتفرج على الأحداث دون المشاركة فى صنعها واقتصر دوره الحقيقى على التصفيق لكل عمل يقوم به الحاكم. ومرد ذلك أن حكم الشعب على الأمور السياسية لم يكن مبنيا على المعلومات وإنما على العواطف[٢٥].

ثالثا: حرصت هذه الوثائق الدستورية عند تنظيمها سلطات الحكم على تقوية مركز السلطة التنفيذية فى مواجهة السلطات الأخرى فى الدولة. وصلت فى بعض الأحيان إلى تركيز السلطات جميعها فى يد القائد العام للقوات المسلحة. كما أن السمة العسكرية أصبحت سمة غالبة لنظام الحكم فرئيس الدولة عسكرى. وأصبحت الحقائب الوزارية المهمة من نصيب عسكريين. ونتيجة لهذا الاتجاه تم إلغاء الأحزاب. وقيام الحزب الواحد الذى أصبح فى حقيقته رافدا- من روافد السلطة التنفيذية وأصبحت السلطة تدور حول محور واحد هو الزعيم والرئيس والقائد.

وإذا كان لنا أن نلقى نظرة على هذا التطور الدستورى فسوف يكون ذلك عن طريق دراسة تنظيم السلطات العامة فى دستور ١٩٥٦ ثم نبحث فى التطورات الدستورية التى صاحبت قرار الوحدة بين مصر وسوريا وما أعقبها.

الفصل الأول
نظام الحكم فى دستور يناير ١٩٥٦

يعتبر دستور ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ أول دستور يصدر عن الثورة. فما سبقه كانت إعلانات دستورية لتنظيم الفترة الانتقالية أو لمعالجة أمر معين.

كما يمثل دستور سنة ١٩٥٦ أهمية من حيث أنه يمثل بداية مرحلة جديدة تمت فيها تصفية مجلس قيادة الثورة . وأنفرد جمال عبدالناصر بالحكم. ومن هنا لم يكن من المستغرب أن يتم الاستفتاء على الدستور وعلى تولية جمال عبد الناصر رئاسة الجمهورية فى يوم ٢٥ يونيه ١٩٥٦. ووافق الشعب بنتيجة تقارب الاجماع على هذا الأمر وذاك[٢٦].

وقد أخذ دستور ١٩٥٦ بالشكل الجمهورى للحكومة. كما أقر مركزاً خاصاً لرئيس الدولة. وسوف نبين أولاً: مركز رئيس الدولة فى دستور ١٩٥٦ ثم بعد ذلك نبين تنظيم السلطات الأخرى.

المبحث الأول
رئيس الدولة فى دستور يناير ١٩٥٦

نصت المادة ٦٤ من الدستور على أن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا الدستور».

ثم تناول الفرع الأول من الفصل الثالث المواد من ١٢٠ إلى ١٤٥ شروط المرشح لرئاسة الجمهورية. وكيفية توليته وسلطاته وكافة الأمور المتصلة بمنصب رئيس الجمهورية.

أولا - شروط المرشح للرئاسة:

حددت المادة ١٢٠ هذه الشروط: وهى أن يكون مصرياً من أبوين وجدين مصريين وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية . وألا يقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية. وألا يكون منتميا إلى الأسرة المالكة قبل قيام الثورة .

ثانيا - كيفية تولية رئيس الجمهورية:

حددت المادة ١٢١ من دستور سنة ١٩٥٦ طريقة تولية رئيس الجمهورية وهى على مرحلتين: الأولى: تتم فى مجلس الأمة ويرشح فيها مجلس الأمة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

والمرحلة الثانية: يعرض الترشيح على الشعب لاستفتائهم فيه. ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء. فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية اعيد الترشيح مرة أخرى بذات الإجراءات.

وعلى ذلك فإن هذا الدستور أدخل لأول مرة فى مصر طريقة الاستفتاء الشخصى[٢٧].

ومدة الرئاسة ست سنوات ميلادية وهى قابلة للتجديد بغير حدود.

ثالثا - اختصاصات رئيس الجمهورية:

تعددت اختصاصات رئيس الجمهورية فى دستور سنة ١٩٥٦ . فرئيس الجمهورية له اختصاصات تشريعية واسعة. وله أيضا اختصاصات تنفيذية أوسع.

١- اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية:

أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بوحدة الجهاز التنفيذى. فنصت المادة ١١٩ على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور ونصت المادة ١٢١ على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها».

ثم أردفت المادة ١٤٧ بقولها «يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء على هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها».

ومن ثم فإن رئيس الجمهورية يمارس سلطات تنفيذية حقيقية . فهو يترأس السلطة التنفيذية، ويضع الخطط السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويشرف على تنفيذها. وتقوية مركز رئيس الدولة بهذه الصورة أصبحت هى النموذج المتبع فى كل الدساتير التى تلت هذا الدستور. حتى الدستور الحالى الذى صدر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١.

٢- اختصاصات رئيس الدولة التشريعية:

تتمثل اختصاصات رئيس الدولة التشريعية فى دستور سنة ١٩٥٦ فى حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (م ١٣٢).

وله حق إصدار اللوائح بما فى ذلك اللوائح التنفيذية والتنظيمية (لوائح ترتيب المصالح العامة) (م ١٣٧). وله أن يصدر لوائح الضبط واللوائح التفويضية والضرورية (م ١٣٨).

٣- اختصاصات أخرى:

فالرئيس يمارس اختصاصات أخرى مثل تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وقيادة القوات المسلحة. وله حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها ويعلن الحرب ويبرم المعاهدات ويبلغها لمجلس الأمة. ويعلن حالة الطوارئ. كما له حل مجلس الأمة.

المبحث الثانى

تنظيم السلطات العامة فى دستور سنة ١٩٥٦

سوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين: الأول: عن تنظيم السلطة التشريعية فى دستور سنة ١٩٥٦. وفى الثانى: نتحدث عن الوزارة.

المطلب الأول

السلطـة التشريعيـة

تنص المادة ٦٥ من هذا الدستور على أن مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية .

١- تكوينـه: يتكون مجلس الأمة بالانتخاب حيث نصت المادة ٦٧ منه على أن «يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام».

ومدته خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له. (م ٦٩) ويدعو رئيس الجمهورية مجلس الأمة إلى الانعقاد ويفض دورته. ولرئيس الجمهورية أن يحل المجلس (م ١١١).

٢- اختصاصاته: يختص مجلس الأمة بالتشريع ويشترك معه فى ذلك رئيس الجمهورية على الوجه الذى بيناه.

ولم يكن لمجلس الأمة حق التعديل فى الميزانية إلا بعد موافقة الحكومة. فالمادة ١٠١ تنص على أن «يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة ... ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة».

أما الوظيفة الرقابية. فان المادة ١١٣ تنص على أنه «إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة. ولا يجوز طلب عدم الثقة بالوزير إلا بعد استجواب موجه إليه. ويكون الطلب بناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية أعضاء المجلس».

وفى حقيقة الأمر، فإن عدم استقلال مجلس الأمة تجاه السلطة التنفيذية قلل من فاعليته كثيراً. وأصبح لا يمارس غير الوظيفة التشريعية على الوجه الذى تريده الحكومة. وذلك لعدم وجود أحزاب سياسية. وقيام النظام السياسى على التنظيم الواحد والفكر الواحد .

المطلب الثانى

الــوزارة

ليس للوزارة فى دستور سنة ١٩٥٦ استقلال تجاه رئيس الجمهورية فرئيس الجمهورية هو رئيسها الفعلى فالمادة ١١٩ تنص على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور «والمادة ١٤٧ تنص على أن يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء فى هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها» .

وهيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء واضحة من الأحكام التى نظم بها الدستور الوزارة تعييناً واختصاصاً وذلك على الوجه التالى:

١- **تعيين الوزراء:** يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م ١٤٦).

٢- **شروط تعيين الوزراء:** يشترط فيمن يعين وزيراً:

أ- أن يكون مصرياً.

ب - أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية.

ج - أن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

٣- **اختصاصاته:** يتولى الوزير الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها.

وواضح مما سبق أن نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٥٦ يرجح كفة رئيس الجمهورية فى مواجهة مؤسسات الدولة الأخرى (البرلمان - الوزارة). ولم يأخذ بآليات النظام الرئاسى حتى يوازن بين الأمور. بل إنه أخذ من النظام البرلمانى بعض مظاهره ومن النظام الرئاسى بعض مظاهره وصبت هذه وتلك فى اتجاه تقويه مركز رئيس الجمهورية تجاه سلطات الدولة الأخرى. وهو أمر دأبت عليه الدساتير التى صدرت بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ولنا عود إلى ذلك عند دراسة دستور ١٩٧١.

الفصل الثانى

التطورات الدستورية التى صاحبت

قرار الوحدة مع سوريا وحتى صدور دستور سنة ١٩٧١

لقد كان لثورة ٢٣ يوليه ظواهر ايجابية لا شك فى ذلك؛ ولعل منها تنمية الشعور القومى لدى الشعوب العربية. وتطلعت هذه الشعوب إلى تحقيق الوحدة العربية حتى تستطيع هذه الأمة أن تلعب دورها المنشود بين الأمم.

على أن التخطيط لقيام هذه الوحدة لم يتجاوز الهتاف لها بالحناجر إلى عمل منظم ولذا سرعان ما كانت تنعقد الوحدة بين قطرين وأكثر وسرعان أيضا ما كان ينفرط عقدها.

من هذا القبيل - بلا جدال - وحدة مصر وسوريا فقد أعلنت الوحدة على غير ميعاد فى خطابين منفصلين الأول ألقاه الرئيس جمال عبد الناصر أمام مجلس الأمة المصرى، والثانى ألقاه الرئيس شكرى القوتلى أمام مجلس النواب السورى وكان ذلك فى يوم ٥ فبراير سنة ١٩٥٨.

وفى الخطابين أعلن الزعيمان أسس الوحدة. وتم بعد ذلك الاستفتاء عليها فى ٢١ فبراير ١٩٥٨ وجاءت الموافقة الاجماعية من جانب الشعبين ليست على الوحدة فقط بل وعلى تولى جمال عبد الناصر رئاسة دولة الوحدة.

وقد سبق الوحدة مزيد من التقارب فى السياسات والرؤى بين مصر وسوريا وكان الرأى أن يقوم بين البلدين نوع من الاتحاد الفيدرالى بين الدولتين كخطوة أولى. ولكن السلطات السياسية رأت أن التعجيل فى الأمر وتوحيد القطرين فى دولة بسيطة لها نظام واحد ورئيس واحد وبرلمان واحد ودستور واحد.

وبالفعل صدر دستور الوحدة فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ بقرار من الرئيس جمال عبد الناصر بحسبانه دستوراً مؤقتاً. ويعزى إليه كثير من الفقه بحق إنه

كان سببا رئيسيا فى حدوث الانفصال إذ أغفل التمايز بين اقليمى الجمهورية العربية المتحدة (مصر وسوريا) وتجاهل الحقوق والحريات السياسية والاجتماعية والاقتصادية . واقتصر على تنظيم سلطات الدولة العليا(٢٨).

ولا شك أن قيام هذه الوحدة أكبر من أن ينظم بدستور مؤقت يصدر بإرادة فرد واحد. ولكن هذا يرجع إلى أن الوحدة نفسها لم تقم على أساس سليم ومتين. ولذا فإنها سرعان ما فشلت وتم الانفصال على إثر قيام الجيش السورى بانقلاب عسكرى فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦١. وتبقى الوحدة أملاً عزيزاً يراود أحلامنا جميعا.

الملامح الرئيسية لدستور الوحدة الصادر سنة ١٩٥٨:

ركز هذا الدستور السلطات فى يد رئيس الجمهورية . فهو الذى يعين أعضاء مجلس الأمة بقرار منه على أن يكون نصفهم من مجلس النواب السورى (م ١٣).

كما نص على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور (م ٤٤).

كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م ٤٧). وله حق اقتراح القوانين وإصدارها والاعتراض عليها (م٥٠). وله أن يصدر اللوائح بأنواعها المختلفة (م٥٣ و م٥٤)، ويعلن الطوارئ (م ٥٧) ويبرم المعاهدات (م ٥٦). كما أن الوزراء ملزمون بتنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية. (م ٤٧).

ومن ثم فهو بحق يمثل إعلانا دستوريا لتركيز السلطات فى يد رئيس الدولة.

صدور الإعلان الدستورى فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢:

وعلى إثر الانفصال صدر الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢. واستهدف هذا الإعلان توسيع قاعدة ممارسة السلطة فأنشأ مجلساً للرئاسة بجوار رئيس الجمهورية والوزارة، أسماه المجلس التنفيذى. ومجلس الرئاسة هو فى حقيقته هيئة استشارية لرئيس الجمهورية. وما كان يقصد من ورائها إلا الإيهام بوجود توزيع للسلطة ولا سيما وأن أحد الأسباب التى أرجع إليها عبد الناصر حدوث الانفصال كان تركيز السلطة .

صدور دستور ٢٣ مارس ١٩٦٤:

ثم بعد ذلك أصدر رئيس الجمهورية فى ٢٣ مارس ١٩٦٤ إعلاناً دستورياً جديداً يتضمن أحكام النظام الدستورى المؤقت الذى يعمل به ابتداء من يوم الأربعاء الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ حتى الانتهاء من عمل الدستور (الدائم).

ومن المستحدثات التى استحدثها هذا الدستور المؤقت[٢٩] :

١- النص فى المادة الأولى على أن الجمهورية العربية المتحدة «دولة اشتراكية تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة» .

٢- النص على أن السيادة للشعب .

٣- النص على أن أساس النظام الاقتصادى فى الدولة النظام الاشتراكى .

٤- غاير فى طريق توليه رئيس الجمهورية إذ جعل الاقتراح بالترشيح يصدر عن ثلث أعضاء مجلس الأمة فى حين أنه قبل ذلك كان بأغلبية الأعضاء كما اشترط موافقة ثلثى الأعضاء لعرض المرشح على الشعب وكان يكتفى أيضا بالأغلبية .

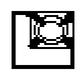
٥- استحدث منصب نائب أول لرئيس الجمهورية .

٦- الفصل بين شخص رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة .

٧- أعطى رئيس الجمهورية حق تعيين عدد لا يزيد على عشرة أعضاء فى مجلس الأمة .

٨- اشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة من العمال والفلاحين .

ملخص الباب الثانى



تناول هذا الباب مرحلة صدور دستور ١٩٢٣ والمشكلات التى صادفت تطبيقه، فضلا عن السمات الأساسية للتجربة الحزبية فى ظله، وبعد ذلك تناول المرحلة الثورية التى امتدت من سنة ١٩٥٢ حتى صدور دستور ١٩٧١، وما ميز هذه المرحلة سواء فى تنظيماتها السياسية أو أسلوب الحكم الذى أسسته.

أسئلة على الباب الثانى

س١: اشرح إلى أى مدى حقق دستور ١٩٢٣ فى تنظيمه لنظام الحكم فكرة التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

س٢: «تميزت دساتير الثورة فى تنظيمها لسلطات الحكم فى الدولة المصرية إلى غلبة السلطة التنفيذية على ماعداها من السلطات» اشرح ذلك ومثل من واقع هذه الدساتير.

س٣: تكلم عن تنظيم السلطات العامة فى ظل دستور ١٩٥٦.

هوامش القسم الثانى

(١) عبد الرحمن الرافعى - مصر فى مواجهة الحملة الفرنسية - دراسات قومية - العدد الثانى - الناشر مركز النيل للإعلام ، ص ٣٠١-٣٠٢ .

(٢) ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص ١٧٧ .

(٣) وتضمن القسم الأول من الخط الشريف ما يلى :

١- المساواة فى التوظيف . ٢- المساواة فى الالتحاق بالمدارس الحكومية. ٣- المساواة فى الخدمة العسكرية . ٤- المساواة أمام القانون . ٥- المساواة أمام القضاء .

أما القسم الثانى فتضمن ما يلى :

١- الحرية الشخصية «حق الأمن» . ٢- حرية الملكية . ٣- حرية المسكن . ٤- حرية التجارة والعمل والصناعة .

على أن تقدير هذه الحقوق لم يكن مؤثرا فى الواقع العملى نظرا لآلية نظام الحكم المطلق التى تحجم هذه الحقوق إلى درجة كبيرة .

(٤) فى تفصيل ذلك راجع : ابراهيم شلبى ، تطور النظم السياسية والدستورية – دار الفكر العربى ، ص ٧٩ وما بعدها .

(٥) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

(٦) راجع نصوصهما فى مؤلف : سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٥٨ وما بعدها .

(٧) حددت المادة ١٦ هذه المدة بالشهور القبطية حيث نصت على «أن عقد المجلس يكون فى هذا العام فى ١٠ هاتور لغاية ١٠ طوبة ، وأما فى السنين الآتية فيصير انعقاده فى ١٥ كيهك لغاية ١٥ أمشير» .

(٨) يقتضى الأنصاف القول بأن الاستدانة بدأت بكثافة فى عهد سعيد باشا حتى بلغ الدين العام عند وفاته ١١,١٦٠,٠٠٠ جنيه انجليزى . أما فى عهد الخديوى اسماعيل فقد فتحت أبواب الاستدانة على مصراعيها وبلا حدود وبلغت الديون فى عهد اسماعيل ١٢٦,٣٥٤,٣٦٠ جنيه انجليزى . راجع سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف – المرجع السابق ، ص ٢٥٠ .

(٩) ويعبر عبد الرحمن الرافعى عن ذلك بقوله «وليس يسع الكاتب المنصف إلا أن يقر بالعطف على اسماعيل والإعجاب بما أبداه من الشجاعة والإباء فى الأزمة التى انتهت بنزوله عن العرش ورحيله إلى منفاه ، فقد كان حقا عظيما فى موقفه ، شجاعا فى محنته ، وناهيك بشجاعة جعلته يغامر بعرشه فى سبيل مقاومة الدول الأوربية جمعاء فلا هو ارتقى الذل والهوان وأذعن لمطالب الدول ، وقبل عودة الوزيرين الأوروبيين يسيطران على حكومة مصر ومصايرها ، ليضمن لنفسه البقاء على عرشه ، ولكنه أثر المقاومة على الاستمساك بالعرش ، وقليل من الملوك والأمراء من يضحون بالعرش فى سبيل المحافظة على حقوق البلاد» . عبد الرحمن الرافعى – عصر اسماعيل ، الجزء الثانى ، ص ٢٣٢ .

(١٠) يذكر وقائع هذا الحدث التاريخى الهام عبد الرحمن الرافعى - فى كتابه مصر - الثورة العرابية - العدد الثالث - ص ٦٥ وما بعدها بقوله «ولما وقف عرابى أمام الخديو وحياه التحية العسكرية خاطبه الخديو توفيق بقوله "ما هى أسباب حضورك إلى هنا" ؟ فأجابه عرابى : "جئنا يا مولاى لنعرض عليك طلبات الجيش والأمة ، وكلها طلبات عادلة" فقال الخديو : "ما هى الطلبات؟ فأجابه هى عزل رياض باشا ، وتشكيل مجلس النواب وإبلاغ عدد الجيش إلى العدد المعين فى الفرمانات السلطانية" فقال الخديو : كل هذه الطلبات لا حق لكم فيها ، وأنا خديوى البلد وأعمل زى ما أنا عاوز . فقال عرابى «ونحن لسنا عبيدا ولا نورث بعد اليوم" فلما وصل الحوار إلى هذا الحد أشار المستر كوكس (قنصل انجلترا) على الخديو بالرجوع إلى السراى» .

(١١) مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق - ص ٢٥، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠ ، رمزى الشاعر ، النظام الدستورى المصرى ، ص ٥١ ، سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

(١٢) ومما يذكره الأستاذ عبد الرحمن الرافعى فى هذه المسألة «وقد كان يجدر بالنواب أن يتريثوا فى الأمر ، وألا ينقلبوا بهذه السرعة على من كان موضع آمالهم حتى الأمس ، ومما يستوقف النظر ويدعو إلى الأسف ، أن يكون أول عمل هام لمجلس النواب هو التخلص من الرجل الذى أنشأه وناضل من أجله ووضع نظامه الأساسى ولكنها الأهواء والمطامع كان لها الأثر البالغ فى ركوب هذا المسلك . المرجع السابق ص ١٠٢ ويقيناً لأن الثورة العرابية - قد بدأت تسلك سبيلا بعيدا عن الحكمة من يوم أن اتفق عرابى وصحبه على اسقاط وزارة شريف وبدأت بذلك مرحلتها الثانية ، فإن شريف كان بلا نزاع أقدر من البارودى على حسن تدبير الأمور فى تلك الأوقات العصيبة إذ له من

ماضيه السياسى وثقافته واختباره ما يجعل له كفاية ممتازة فى الاضطلاع بالمهام السياسية أما البارودى فقد كانت نشأته أدبية وحربية فحسب وعلى أنه من أعلام الأدب وكبار الشعراء وله فى ذلك المقام الذى لا يبارى ولكن هذه المزايا ليست هى المطلوبة لتصريف سياسة مصر وخاصة فى ذلك العصر المضطرب ...» . المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

(١٣) بدأت هذه المذبحة بمشادة كلامية بين أحد المالطيين ومصرى فى الاسكندرية ، فالمالطى استأجر حمارا طوال النهار وعندما طالبه المصرى بالأجر أعطى له قرش صاغ واحد فجادله فى قلة الأجر فأخرج سكينا وقتله . فما كان من رفاق القتيل وأهل شارعه إلا أن هجموا على الأجانب ودارت مذبحة كبيرة راح ضحيتها ٤٩ شخصا منهم ٣٨ من الأجانب والباقون من المصريين . فى تفاصيل المذبحة راجع عبد الرحمن الرافعى - الثورة العرابية - المرجع السابق ، ص ١٢٦ وما بعدها .

(١٤) عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .

(١٥) راجع التقرير كاملا مؤلف السيد صبرى ، المرجع السابق هامش ص ٢٧٤ وهامش ص ٢٧٥ .

(١٦) عبد الرحمن الرافعى : الثورة العرابية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥-٢٢٦ .

(١٧) ابراهيم شلبى : المرجع السابق ، ص ٢٥٥ .

(١٨) فى ذلك انظر : السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢ ، عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ٣٤٧ وما بعدها ، رمزى الشاعر ، النظام الدستورى، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها ، سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٤٥ وما بعدها ، بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

(١٩) عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية ،١٩٩٤، الطبعة الثانية ، ص٢٠٨-٢٠٩.

(٢٠) عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ٣٥١ ، رمزى الشاعر : النظام الدستورى، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

(٢١) عبد الرحمن الرافعى - فى أعقاب الثورة المصرية - الجزء الأول ، ص ١٤٧ ، مشار إليه لدى رمزى الشاعر - النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .

(٢٢) ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ١٩٩٣ ، ص ٣٣٦ .

(٢٣) ثروت بدوى – الإشارة السابقة .

(٢٤) وتتمثل هذه الإعلانات الدستورية ، والدساتير فيما يلى :

١- مرسوم ١٣ يناير سنة ١٩٥٣ بتأليف لجنة وضع مشروع الدستور .
٢- مرسوم ١٥ يناير سنة ١٩٥٣ بتحديد فترة الانتقال بثلاث سنوات .
٣- إعلان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ تضمن دستور مرحلة الانتقال .
٤- فى ١٨ يونيه سنة ١٩٥٣ ألغيت الملكية وأعلنت الجمهورية .
٥- فى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ أعلن دستور سنة ١٩٥٦ معلقا على موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء .
٦- الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة صدر بقرار جمهورى فى ٥ مارس ١٩٥٨ عقب الوحدة بين مصر وسوريا .
٧- الميثاق أعلنه جمال عبد الناصر فى ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ ووافق عليه المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٢ .
٨- الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ بقرار جمهورى .
٩- الدستور المؤقت الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ بموجب قرار جمهورى .
١٠- بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ ألقاه الرئيس جمال عبد الناصر .
١١- إعلان دستورى فى ٧ يناير سنة ١٩٦٩ الصادر بموجب قرار جمهورى بتعديل دستور ١٩٦٤ .

(٢٥) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥ .

(٢٦) حظى هذا الدستور بدراسات فقهية موسعة : انظر فى ذلك ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٩ ، رمزى الشاعر ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ ، سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٥٢ .

(٢٧) توارثت الدساتير المصرية ومنها دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ المعمول به حاليا فى مصر هذه الطريقة فى تولية رئيس الجمهورية ، ومن ثم سوف يكون لنا معها عود عند الحديث عن دستور سنة ١٩٧١ .

(٢٨) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ .

(٢٩) فى تفصيل ذلك : راجع : ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ وما بعدها .

القسم الثالث
النظام الدستورى المصرى
فى
ظل دستور سنة ١٩٧١

١- ارهاصات إصدار دستور سنة ١٩٧١:

أصدر الرئيس جمال عبد الناصر إعلانا دستوريا فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ يتضمن دستورا مؤقتا. ونص فى مقدمته «يبدأ العمل ابتداء من يوم الأربعاء الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ بهذا الدستور فى الجمهورية العربية المتحدة، حتى يتم مجلس الأمة، الذى يبدأ عمله فى صبيحة يوم الخميس السادس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤، مهمته بوضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة، وطرح مشروع هذا الدستور على الشعب، للاستفتاء، لكى يمنحه من إرادته الحرة القوة التى تجعله مصدرا لكل السلطات».

ولم ينته مجلس الأمة من عمله حتى حدثت الكارثة المروعة والتى تمثلت فى هزيمة سنة ١٩٦٧ وصدر على إثرها بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ وجاء فيه «أن مجلس الأمة الحالى قد قارب على استيفاء مدته الدستورية وهو لم يفرغ بعد من المهمة الأساسية التى وكلت إليه، وهى وضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة ... والمؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى العربى وهو أعلى سلطة ممثلة لتحالف قوى الشعب العاملة، وقد يرى أن يقوم بنفسه بعملية وضع مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة، وقد يرى فى الأمر رأيا آخر. ومهما يكن فإنه من المهم أن يكون مشروع الدستور الدائم معدا، بحيث يمكن فور انتهاء عملية إزالة آثار العدوان أن يطرح للاستفتاء الشعبى العام.

ومن ثم كان من غير المنتظر أن يصدر الدستور قبل إزالة آثار العدوان، وهو أمر لم يكن قد تحدد له وقت معين. وفى الحقيقة نرى أن تلك حجة واهية. فمن تسلسل الأحداث وتتابعها نستطيع أن نلمس عدم رغبة الرئيس جمال عبد الناصر فى إصدار مثل هذا الدستور فقد كان على ما يبدو يستهويه الحكم فى ظل إعلانات دستورية مؤقتة تضع السلطات كلها بين يديه. كما أنه ليس ثمة علاقة تذكر بين إزالة آثار العدوان وإصدار الدستور. فقد رأى البيان فى إصدار مثل هذا الدستور تعطيل لإزالة هذه الآثار. وهو أمر غير صحيح، فوجود دستور يضبط العلاقات وينظم السلطات فى الدولة أمر يساعد بلا جدال على استقرارها وتسهيل مهامها. فلقد غاب عن أهل الحكم فى هذا الزمن أن الشعب الذى يملك حريته هو الشعب الذى ينتصر ويحقق أهدافه. وعلى العكس فإن الشعب الذى يعيش أسير استبداد حكامه لا يرجى منه تحقيق أى نصر وتلك هى حقائق التاريخ.

ومات جمال عبد الناصر - رحمه الله - فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٧٠. وتولى محمد أنور السادات رئاسة الجمهورية بحسبانه كان نائبا أوحد لرئيس الجمهورية. وذلك إعمالا للمادة ١١٠ من الإعلان الدستورى الصادر سنة ١٩٦٤ حيث نصت على «فى حالة استقالة الرئيس، أو عجزه الدائم عن العمل، أو وفاته يتولى الرئاسة النائب الأول لرئيس الجمهورية، ثم يقرر مجلس الأمة بأغلبية ثلثى الأعضاء خلو منصب الرئيس، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرياسة».

وقد كان أنور السادات من القلائل الذين استمر وجودهم بجانب جمال عبد الناصر فلم يذكر أن حدث صراع بين الاثنين على ممارسة السلطة كما حدث بين الرئيس جمال وبقية زملائه الذين قاموا بثورة يوليو. وهذا راجع فى المقام الأول إلى الأسلوب الذى مارسه السادات الذى أصبح خليفة عبد الناصر فى حكم مصر، فقد آثر عدم مزاحمته فى السلطة أو التطلع إلى ممارسة سلطات فعلية وكان دائما يظهر موافقته لجمال عبد الناصر فى كل قراراته. وآية ذلك

أنه ولى منصب نائب رئيس الجمهورية. بل كان نائبه الأوحد - إلا أنه من الناحية الفعلية لم يكن يمارس سلطات حقيقية ولم يكن يريد هو ذلك. وقد ضمن له هذا الأسلوب عدم التصادم مع الرئيس جمال عبد الناصر والذى كان كفيلا لو حدث أن يجرى عليه ما جرى لزملائهما الذين شاركوهما فى أحداث ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ .

ولقد كان اعتلاؤه سدة الحكم بعد موت جمال عبد الناصر مفاجأة لمن يملك السلطة ويمارسها تحت العباءة الناصرية. وكما تدل التجربة أنه «إذا دخل شخص جديد دائرة الأمر ثم شاءت الصدفة أن يتولى هذا الشخص منصب الأمر فإن الموجودين فى هذه الدائرة لا يقبلون بسهولة صعود ورئاسة هذا الجديد. وإنما يعملون فى الخفاء على التخلص منه أو السيطرة عليه على الأقل. وفى المقابل يسعى الرئيس الجديد إلى التخلص من هؤلاء بهدف إحكام سيطرته»[(1)].

وهذا ما حدث بالضبط فلقد بدأ الصدام بين الرئيس الجديد وما اصطلح على تسميتهم بمراكز القوى. وكانت أحداث ١٥ مايو سنة ١٩٧١. إذ قام الرئيس السادات بإقالة وتنحية من أسماهم مراكز القوى من مناصبهم وتم إسقاط العضوية عن رئيس مجلس الأمة وبعض أعضائه. وأصدر قرارا بتشكيل وزارة جديدة. وصاحب هذه الإجراءات اتخاذ بعض القرارات التى استهدفت تصفية المعتقلات وإنهاء الإجراءات الاستثنائية وتهدف إلى إقامة دولة تحوطها سيادة القانون وتقودها المؤسسات الدستورية.

وكان من الطبيعى أن يسرع الرئيس السادات بعد هذه الأحداث - فى إصدار الدستور حتى يبدأ به مرحلة جديدة تنفك عما قبلها ويؤكد به انتصاره على القوى التى حاولت أن تشاركه فى السلطة أو تنازعه إياها.

وفى يوم ٢٠ مايو ١٩٧١ أبلغ الرئيس رغبته إلى مجلس الأمة فى التعجيل بإصدار الدستور (الدائم) . وصدر هذا الدستور بالفعل بعد استفتاء الشعب عليه فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ أى فيما يقل عن ثلاثة شهور **!!**.

٢- صلة دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ بالوثائق الدستورية التى صدرت فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢:

لم تنقطع صلة دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ بالوثائق الدستورية التى صدرت فى العهد الناصرى. فقد كانت هذه الوثائق المصدر الرئيسى لمبادئ ونصوص هذا الدستور[٢]. وإذا كان هذا الأمر سوف نتبينه فى حينه عند شرح نصوصه فإننا نستطيع أن نذكر أهم هذه الوثائق على الوجه التالى:

١- الميثاق الصادر فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٢ . وكان يمثل برنامجا للعمل وضعه الرئيس جمال عبد الناصر على إثر حدوث انفصال عرى الوحدة بين مصر وسوريا .

٢- الإعلان الدستورى المؤقت الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ . وكان هذا الإعلان مصطبغا بالطابع الاشتراكى بعد تحول النظام بسياسته تجاه الاتحاد السوفيتى ودول الكتلة الشرقية .

٣- المشروع الذى بدأ فى إعداده مجلس الأمة للدستور (الدائم) ولم يكتمل نظرا لحدوث كارثة سنة ١٩٦٧ .

٤- بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ . وهو برنامج آخر للعمل وضعه الرئيس عبد الناصر فى أعقاب هزيمة سنة ١٩٦٧ وعرض على الشعب فى الاستفتاء.

ودستور سنة ١٩٧١ يمثل بحق مرحلة جديدة فى تاريخ مصر. إذ أنه أدى إلى استقرارها السياسى. كما أننا نزعم أنه مهد لانتصارها فى حرب أكتوبر المجيدة وهو وإن مثل تطورا ديمقراطيا ملموسا إلا أنه لم يبلغ منتهاه فثمة اعتراضات كثيرة تؤخذ عليه فى الكثير من نصوصه واتجاهاته العامة. وهذا ناتج من الاتجاه الشمولى فى الحكم - والذى كان سائدا قبل صدوره - ولم ينجح هذا الدستور فى الانفصال عنه كلية وإن حاول جاهدا أن يتميز منه، فى اتجاهه نحو الديمقراطية وتوكيد سيادة القانون.

ودستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صدر وعدد مواده ١٩٣ مادة تتقدمهم وثيقة إعلان الدستور. وهذه المواد موزعة على ستة أبواب :

الباب الأول: الدولـــة.

الباب الثانى: المقومات الأساسية للمجتمع.

الباب الثالث: الحريات والحقوق والواجبات العامة.

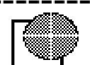
الباب الرابع: سيادة القانون.

الباب الخامس: نظام الحكم.

الباب السادس: أحكام عامة وانتقالية.

وقد تم تعديل الدستور فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ وقد تضمن هذا التعديل تعديل نصوص فى الدستور واستحداث نصوص أخرى تضمنها الباب السابع تحت عنوان أحكام جديدة، تضمنت فى فصل أول: مجلس الشورى. وفى فصل ثان: سلطة الصحافة.

وفى شرحنا لدستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ سوف نتبع خطة مفادها تقسيم هذا القسم إلى أربعة أبواب نتناول فى الباب الأول: السمات الأساسية للدستور. وفى باب ثان: المقومات الأساسية للمجتمع المصرى فى ظل هذا الدستور. وفى الباب الثالث: نبحث تنظيم السلطات العامة فيه. وفى الباب الرابع: نبحث علاقة الفرد بالدولة.



الباب الأول

السمات الأساسية لدستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١

الأهداف:

يهدف هذا الباب إلى بيان السمات الأساسية لدستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ سواء من حيث أخذه بنظرية سيادة الشعب أو تأكيده على سيادة القانون واتجاهه بعد تعديله إلى تعدد الأحزاب والاقتصاد الليبرالى.

العناصر:

- الأخذ بنظرية سيادة الشعب.
- إعلان سيادة القانون.
- انحسار الاتجاه الاشتراكى فى نصوصه.
- تعدد الأحزاب.

اتسم نظام الحكم الذى أتى به دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ بعديد من السمات التى ميزته عما سبقه من الوثائق الدستورية الأخرى التى صدرت بعد قيام ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢.

فهو من ناحية أولى: انتصر لنظرية سيادة الشعب على حساب نظرية سيادة الأمة والتى كانت سائدة فى الدساتير المصرية قبل ذلك ومن ناحية ثانية: حرص على النص على أن تكون سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة ومن ناحية ثالثة تحول عن التنظيم السياسى الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب بمقتضى التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ .

وترتيبا على ما سبق سوف نقسم هذا الباب إلى أربعة فصول على الوجه التالى:

الفصل الأول : الأخذ بنظرية سيادة الشعب.

الفصل الثانى : إعلاء سيادة القانون.

الفصل الثالث : الاتجاه الاشتراكى فى دستور سنة ١٩٧١.

الفصل الرابع : تعدد الأحزاب ودستور سنة ١٩٧١.

وذلك على الوجه التالى:

الفصل الأول

الأخذ بنظرية سيادة الشعب

نص دستور سنة ١٩٧١ فى مادته الثالثة على أن «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها، ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى الدستور».

ويعتبر هذا النص ترديدا لما نص عليه الدستور المؤقت الصادر بالقرار الجمهورى فى ٢٤ يونيه سنة ١٩٦٤ حيث جاء فى مادته الثانية أن «السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور».

وفى هذا مغايرة لما كانت تنص عليه الدساتير المصرية السابقة. فالمادة ٢٣ من دستور سنة ١٩٢٣ كانت تنص على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور» وكذلك كان دأب الدساتير والإعلانات الدستورية التى صدرت قبل الإعلان الدستورى سنة ١٩٦٤. فقد كانت جميعها تأخذ بنظرية سيادة الأمة.

على أن الدستور فى حقيقة الأمر إذا كان قد انتصر لنظرية سيادة الشعب فإنه لم يرتب كل نتائجها بل أنه أخذ ببعض نتائج سيادة الأمة وذلك سوف يتضح عندما نلقى الضوء على كل من سيادة الأمة وسيادة الشعب[٣].

أ- سيادة الأمة : La Souveraineté nationale

وتعنى هذه النظرية أن السيادة للأمة باعتبارها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها. فالسيادة لا تكون لأفراد الأمة كل على حدة وإنما هى للأمة بوصفها شخصا جماعيا معنويا مستقلا عن الأفراد المكونين له.

ويترتب على الأخذ بهذه النظرية. من ناحية أولى: تكون السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة. فليس لأحد من أفرادها أن يمارس جزءاً من السيادة.

ومبدأ سيادة الأمة يتفق مع الأخذ بالديمقراطية النيابية ذلك أنه يتعين فى ظله اختيار نواب عن الأمة لكى يمارسوا السيادة باسمها ولحسابها باعتبارها شخصا معنويا مجردا ينفصل عن الأفراد المكونين له.

كما يترتب على نظرية سيادة الأمة حرية النائب إزاء ناخبيه فهو لا يلتزم بإرادتهم ولا يتقيد بتوجيهاتهم ، فالنائب يمثل الأمة ولا يمثل ناخبيه.

ومن نتائج نظرية سيادة الأمة أن الانتخاب وهو وسيلة اختيار النواب وإسناد السلطة إليهم يعتبر وظيفة يقوم بها الفرد وليست حقا لهم ومن ثم يجوز تقييده.

ونظرية سيادة الأمة تبرر وضع قيود على إرادة الأغلبية، وذلك على اعتبار أن الأمة وهى شخص معنوى منفصل تماما عن الأفراد التى تكونها لا تعبر عن جيل واحد وإنما تعبر عن أجيال حاضرة وأخرى آتية وأجيال سبقت.

ب- سيادة الشعب: La Souverainté populaire

فى نظرية سيادة الشعب تكون السيادة للمجموع. على أن هذا المجموع لا يعتبر وحدة مجردة مستقلة عن أفراده. وإنما السيادة للشعب باعتباره مجموعة من الأفراد يختص كل منهم بجزء من السيادة.

وتتفق نظرية سيادة الشعب مع الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة حيث إن كليهما يعطى لأفراد الشعب وسائل لممارسة السيادة مثل الاستفتاء الشعبى والاقتراح الشعبى والاعتراض الشعبى فعبر هذه الوسائل يمارس أفراد الشعب السيادة بأنفسهم.

ويترتب على نظرية سيادة الشعب أن الانتخاب يعتبر حقا وليس وظيفة. ومن ثم فإنه يعتبر حقا للأفراد لا يجوز تقييده مما يستوجب الأخذ بفكرة الاقتراع العام.

كما يترتب على نظرية سيادة الشعب أن العلاقة بين النائب والناخب تظل موصولة بعد الانتخاب. فالنائب يعد - مع الأخذ بنظرية سيادة الشعب - معبرا

عن جزء من السيادة يملكه الناخبون فى دائرته ومن ثم فإنه يجوز للناخبين أن يفرضوا عليه تعليمات إلزامية يتقيد بها ويعمل وفقا لمقتضاها.

وبالتأمل فى نصوص دستور سنة ١٩٧١ نجد أنه يأخذ أساسا بنظرية سيادة الشعب وهذا واضح من مطالعة المادة الثالثة سالفة الذكر. ومن المظاهر الأخرى التى تبين ذلك .

أولا: تنظيم الدستور للاستفتاء الشعبى فى مواضع كثيرة إذ انتظمته المواد (٧٤، ٧٦، ١٢٧، ١٣٦، ١٥٢، ١٨٩، ١٩٣) وفى هذه المواد نظم الدستور أمورا كثيرة وهى على التوالى: الاستفتاء على حالة الضرورة. والاستفتاء على رئاسة الجمهورية. والاستفتاء على المسائل الهامة، وأخيرا الاستفتاء على إنشاء وتعديل الدستور، وفى ظل هذا الدستور حدثت تطبيقات كثيرة للاستفتاء الشعبى الذى نظمه الدستور. وكان للاستفتاء أثر كبير على الحياة السياسية والدستورية فى مصر[٤]. ولنا عود إلى ذلك عند دراستنا لتنظيم السلطات العامة فى الدستور.

ثانيا: تنظيمه للانتخاب باعتباره حقا للفرد إذ تنص المادة ٦٢ منه على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى ..» ومن ثم فإن قانون الانتخاب نظم الاقتراع العام وهو ما يتفق مع مبدأ سيادة الشعب.

ثالثا: أخذ الدستور بالمظاهر الشكلية التى يقتضيها الأخذ بمبدأ سيادة الشعب من ذلك تغيير اسم مجلس الأمة إلى مجلس الشعب كما تنص المادة ٧٣ منه على أن «رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب»[٥].

على أن الدستور لم يدع نظرية سيادة الأمة كلية، بل إنه رتب بعض نتائجها وخاصة: فى تحديد العلاقة بين النائب والناخب فلم يجعل النائب ملتزما تجاه الناخب بشىء. فلا يستطيع الناخبون إعطاء تعليمات ملزمة للنواب. صحيح أنه ليس هناك نص صريح بذلك ولكن استطلاع نصوص الدستور يؤكد

ذلك فالمادة ٩٨ من الدستور تنص على «لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه» .

كما يذكر أن مشروع الدستور قبل إقراره كان يتضمن مبدأ يحمل رقم ٥٦ ويتضمن حق طلب الناخبين إسقاط عضوية نائبهم فى مجلس الشعب. وهذا المبدأ لم يظهر فى مشروع الدستور الذى عرض على الشعب فى الاستفتاء.

ولعل ذلك يحمل دلالة مؤكدة على أن إرادة المشرع الدستورى قد انصرفت عن أن ترتب على الأخذ بمبدأ سيادة الشعب نتائجها فى العلاقة بين النائب والناخب. وفضل الأخذ بمبدأ سيادة الأمة فى ذلك.

الفصل الثانى
إعلاء سيادة القانون

تميز دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ عن غيره من الوثائق الدستورية السابقة عليه والتى تتابع صدورها منذ ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ بالنص على سيادة القانون. فهذه الوثائق جميعها قد غاب عنها فكرة سيادة القانون وضرورة الالتزام بأحكامه. ومن هنا كانت سيادة القانون «حقا أهم ما يميز النظام الدستورى الذى جاء به الدستور الحالى فقد كان الوضع فى مصر - فى ظلال الجمهورية الأولى، لا يعنى كثيرا بالجانب القانونى فى الحرية». وكان يمكن أن تتم كثير من الأمور دون أن نلقى اهتماما كبيرا لما يقضى به القانون. فأجهزة الدولة يمكن أن تتصرف وهى «تعطى القانون إجازة»[٦].

ولقد أفرد دستور سنة ١٩٧١ الباب الرابع لمبدأ سيادة القانون.

فنص فى المادة ٦٤ منه على أن «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة» وأردف ذلك بالمادة ٦٥ «تخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات».

وكفل حق التقاضى للناس كافة. فنص على أن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا».

ونصت المادة ٦٩ على أن «حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. ويكفل القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم».

كما نصت المادة ٧١ على أن «يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فورا، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون، ويجب إعلانه على وجه

السرعة بالتهم الموجهة إليه، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الإجراء الذى قيد حريته الشخصية وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة، وإلا وجب الإفراج حتما».

كما نصت المادة ٧٢ على أن «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة».

ونسجت هذه النصوص مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم فى الدولة وهو بكل المقاييس يمثل نقلة نوعية كبيرة بالقياس لما كان سائدا فى الدساتير التى أعقبت ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء من حيث النصوص أو من حيث التطبيق. فلقد غاب عنها فكرة سيادة القانون. بل إننا لا نغالى فى الأمر إذا قلنا أن فكرة القانون نفسها لم تكن موجودة فكانت السلطة تمارس فى إطار شخصى وفى يد شخص واحد أو فى يد قلة قليلة احتكرت السلطة لمصلحتها الخاصة. وضيعت مصالح شعب فى المقابل. ولم يدرك أهل الحكم آنذاك الآثار الخطيرة لغيابه إلا بعد حدوث هزيمة سنة ١٩٦٧ وكان ذلك فى بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ حين نص على أنه «من المهام الرئيسية فى المرحلة القادمة من نضالنا . ضمان حماية الثورة فى ظل سيادة القانون ..» ولكن ذلك تأجل تحقيقه حتى إزالة آثار العدوان. وهو ما لم يحدث إلا بتأكيد سيادة القانون فى ظل دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

الفصل الثالث

الاتجاه الاشتراكى فى دستور سنة ١٩٧١

اتجهت ثورة يوليو منذ البداية إلى الأخذ بمبدأ الاقتصاد المخطط . فالمادة الثامنة من دستور ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ نصت على أن «ينظم الاقتصاد القومى وفق خطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة» وحرص أهل الحكم أن تتضمن كافة الوثائق الدستورية التالية لهذا الدستور ذات النص. كما عمدت الثورة إلى وضع قيود على الملكية الزراعية. على أن التوجه الاشتراكى الحقيقى لثورة يوليو يؤرخ له بما يعرف بقوانين يوليه سنة ١٩٦١ الاشتراكية. والتى أدت كسبب مباشر إلى انفصام عرى الوحدة بين مصر وسوريا وبعد ذلك صدر الميثاق فى ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ مؤكدا الاتجاه الاشتراكى لنظام الحكم وخصص الباب السادس منه «فى حتمية الحل الاشتراكى». وسار دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت فى هذا الاتجاه حيث نص فى مادته الأولى «الجمهورية العربية المتحدة دولة اشتراكية تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة».

كما نصت المادة التاسعة على أن «الأساس الاقتصادى للدولة هو النظام الاشتراكى الذى يحظر أى شكل من أشكال الاستغلال، بما يضمن بناء المجتمع الاشتراكى بدعامتيه - من الكفاية والعدل». ثم أردف هذا الدستور فى المواد التالية الأسس التى يقوم عليها النظام الاشتراكى.

فالمادة العاشرة تنص على أن «يكون توجيه الاقتصاد القومى، بأكمله، وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة».

ثم نصت المادة ١١ على ملكية الدولة للثروات الطبيعية. والمادة ١٢ نصت على أن «يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقا

لخطة التنمية التى تضعها الدولة لزيادة الثروة وللنهوض المستمر بمستوى المعيشة» ثم عددت المادة ١٣ أنواع الملكية وقسمتها إلى ثلاثة أقسام: ملكية الدولة، وملكية تعاونية، وملكية خاصة.

وعندما صدر دستور سنة ١٩٧١ أخذ بالنظام الاشتراكي وإن لم يبلغ فى الأخذ به ما بلغه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت. فقد نصت المادة الأولى منه حين صدر على أن «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ..».

كما نصت المادة الرابعة من الدستور على أن «الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات».

وقد تم تعديل هذين النصين فى التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠. وأصبح النص الأول يقضى «جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى ديمقراطى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة» أما نص المادة الرابعة «الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال، ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمى الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة».

ويتضح مما سبق أن دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ قد أخذ بالنظام الاشتراكى ولكن لم يبلغ فى ذلك ما بلغه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت. وبهت هذا الاتجاه كثيرا بعد تعديله فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠. فلم يعد النظام اشتراكيا وإنما أصبح اشتراكيا ديمقراطيا. ولم يعد يهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات وإنما التقريب بينها. وهذا التعديل لم يكن إلا ترجمة حقيقية للتحول الاقتصادى فى مصر والذى حدث ابتداء من منتصف السبعينات. وهو ما يعرف اصطلاحا بعصر الانفتاح.

الاتجاه الاشتراكى فى الدستور والتحول الاقتصادى فى مصر:

قلنا إن الاتجاه الاشتراكى فى دستور سنة ١٩٧١ بعد التعديل قد ضعف كثيراً ولم يعد النظام اشتراكيا بل أصبح اشتراكيا ديمقراطيا، والاشتراكية الديمقراطية مذهب يجمع بين الحرية السياسية والحرية الاجتماعية فى كيان واحد متكامل بحيث لا تنفصل إحداهما عن الأخرى[٧].

على أن التحول الاقتصادى فى مصر الذى بدأ منذ نهاية الثمانينيات وحتى الآن يتجه بالاقتصاد المصرى إلى اقتصاد السوق والذى يقوم على أن العرض والطلب هما القانون الوحيد لتحديد الثمن فى الاقتصاد الحر. ويعتبر المشروع الخاص الذى يديره فرد أو مجموعة أفراد هو وحدة الإنتاج فى الاقتصاد الحر. وهذا يختلف بطبيعة الحال عن الاقتصاد القائم على التخطيط المركزى الذى ينهض عليه الاقتصاد المصرى وفقا لدستور سنة ١٩٧١. والذى يقوم على اساس ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وعلى ريادة القطاع العام. وعلى تحديد أسعار للمنتجات الأولية والنهائية على أسس اقتصاد السوق.

ولا شك فى أن اختلاف آليات وطبيعة الاقتصاد الحر عن الاقتصاد المخطط يؤدى إلى نتيجة حتمية وهى ضرورة تعديل الدستور المصرى لكى يستند هذا التحول إلى اقتصاد السوق على نصوص دستورية وقانونية سليمة وصحيحة تساعد على اتمام هذا التحول بسلام. فلا يصح فى عقل ولا منطق أن ينص الدستور فى المادة ٣٠ منه على أن «الملكية العامة هى ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام. ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية». ويكون التحول إلى اقتصاد السوق الحرة فى مصر مؤسساً على بيع القطاع العام .. !!.

الفصل الرابع

تعدد الأحزاب ودستور سنة ١٩٧١

تبنى دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صيغة التنظيم السياسى الواحد. وهى الصيغة التى عرفتها مصر بعد إلغاء ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ للأحزاب وفض الحياة النيابية . ونصت المادة الخامسة منه على أن «الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة ...».

وقد تعدلت المادة الخامسة فى التعديل الدستورى الذى جرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ وأصبحت المادة تنص على أن «يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور. وينظم القانون الأحزاب السياسية».

ومما هو جدير بالذكر أن التحول عن التنظيم السياسى الواحد إلى تعدد الأحزاب كان فى الحقيقة أسبق فى التطبيق العملى من حدوث التعديل الدستورى فى سنة ١٩٨٠.

فقد حدثت إرهاصات هذا التحول منذ ٢٧ يناير ١٩٧٦ حيث قرر الرئيس السادات ظهور ما سمى بالمنابر داخل الاتحاد الاشتراكى. وقد ظهرت آنذاك ثلاثة منابر يمين ووسط ويسار. ودخلت هذه المنابر الانتخابات التشريعية فى أكتوبر سنة ١٩٧٦ وفى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٦ أعلن الرئيس السادات تحويل المنابر إلى أحزاب. وصدر بناء على ذلك قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

ومما لاشك فيه أن هذا التحول من التنظيم السياسى إلى نظام تعدد الأحزاب مثل تطورا كبيرا فى النظام السياسى المصرى. وإن كان التنظيم القانونى فى

مصر وفقا للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ جاء مقيدا لحق تكوين الأحزاب بصورة تخالف نصوص الدستور ولعله من المفيد أن نتبين أحكام تكوين الأحزاب فى مصر(٨).

المبحث الأول

مفهوم الحزب ودوره

يمكن تعريف الحزب بأنه تنظيم دائم على مستوى الدولة كلها ، ويسعى للحصول على مساندة شعبية . بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة(٩) .

وقد عرف المشرع المصرى الحزب السياسى فى المادة الثانية من قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بما يلى «يقصد بالحزب السياسى كل جماعة منظمة تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة. وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم».

وإذا كانت الرغبة فى ممارسة السلطة والعمل على الوصول إليها أهم ما يميز بين الحزب وغيره من التنظيمات الأخرى فإن هذا العنصر غير واضح فى تعريف القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ للحزب السياسى. إذ اقتصر النص على «المشاركة فى مسئوليات الحكم» دون التطلع إلى تولى الحكم. وهو يعتبر قصورا فى مفهوم المشرع المصرى لدور الأحزاب فى الحياة السياسية.

وتحدد المادة الثالثة من هذا القانون دور الأحزاب فى النظام السياسى بنصها على أن «تسهم الأحزاب السياسية التى تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب والسلام الاجتماعى والاشتراكية الديمقراطية

والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين. وذلك كله على الوجه المبين بالدستور، وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسيا».

وقد حددت هذه المادة دور الحزب فى النظام السياسى ووضعت له ضوابط يجب أن يأخذها فى الاعتبار. ومن هذه الضوابط ما لا يصح الخلاف عليه مثل الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى. ولكن هناك ضوابط أخرى ذكرها النص لا ترقى إلى هذه الدرجة من الإجماع على ضرورتها أو حتى صحتها. ومن ذلك ما سمى بتحالف قوى الشعب العاملة ... والاشتراكية الديمقراطية .. والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين .. فكل هذه أمور مما يصح الخلاف حولها. فضلا عن أن بعضها مثل تحالف قوى الشعب العاملة لا يكون إلا فى ظل التنظيم السياسى الواحد والذى كان سائدا فى مصر منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ . ويقصد بقوى الشعب العامل كما جاءت فى الميثاق «الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية»[١٠]. وفكرة تحالف الشعب العامل اقتبسها المشرع الدستورى المصرى من دستور يوغوسلافيا.

وفى الحقيقة فإن اعتبار هذه الفكرة من الأسس الحاكمة لنشاط الحزب وتحقيق أهدافه أمر يختلف مع ماهية الحزب ووجوده، إذ إنه يقوم على اختلاف التوجهات السياسية فى المجتمع وتجميعها نحو هدف معين هو الوصول إلى السلطة بطرق سلمية وديمقراطية . فى حين أن هذه الصيغة تتجاوز هذه الخلافات وتعمل على توجيههم فى اتجاه واحد . ومن ثم فهى قد ظهرت وانتشرت فى الدول الشيوعية التى ينهض النظام السياسى فيها على التنظيم السياسى الواحد.

ومن ذلك أيضا الحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين، فذاك أمر يتنافى مع تعدد الأحزاب أيضا؛ لأنه من الضرورى تقرير حياد المشرع تجاه كل أفراد المجتمع فلا يتدخل لتمييز طائفة على أخرى. فذاك أمر يخل بمبدأ المساواة الواجب احترامه فى المجتمع.

المبحث الثانى

شروط تأسيس الأحزاب والانضمام إليها

وجود الأحزاب السياسية فى المجتمع ونجاحها فى تحقيق أهدافها يرجع فى الأساس إلى أن هذه الأحزاب فى قيامها تعبر عن اختلافات وتناقضات فى الرأى العام فى مجتمع معين . ومن ثم فإن الأحزاب التى لا تستند على قواعد شعبية ولا تسعى لتكوين هذه القواعد هى أحزاب محكوم عليها بالفشل والزوال.

وهذه المقدمة ترتب نتيجة منطقية مفادها أنه يجب أن يكون تدخل المشرع فى تحديد الشروط اللازمة لتأسيس الحزب فى نطاق التنظيم فقط ولا يتجاوزه إلى التقييد . فهل أعمل المشرع المصرى فى تحديد شروط تأسيس الأحزاب هذه القاعدة ؟ هذا ما سوف يتضح من مطالعة شروط تأسيس الأحزاب فى القانون المصرى رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧. وقد عالجت المادة الرابعة منه هذه الشروط.

ولكى تكتمل للصورة جوانبها يجب بحث كيفية الانضمام إلى الأحزاب ولذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول: شروط تأسيس الأحزاب. المطلب الثانى: شروط الانضمام إلى الأحزاب.

المطلب الأول

شروط تأسيس الأحزاب

حشدت المادة الرابعة من قانون الأحزاب فى مصر شروطا كثيرة لتأسيس الحزب. وهى فى أغلبها تتنافى مع الديمقراطية وحرية تكوين الأحزاب التى نص عليها الدستور. وهذه الشروط هى:

أولا - عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع:

١- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع.

٢- مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

٣- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية (مادة ٤ فقرة أولى)[١١] .

وإذا كان من المنطقى النص على ضرورة تقيد الحزب فى مبادئه وأهدافه وممارسته لنشاطه بمبادئ الشريعة الإسلامية وذلك باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع، باعتبار أن الدستور قد نص على ذلك فى المادة الثانية منه وباعتبار أن هذه الشريعة تنبثق عن الدين الإسلامى الذى يضع تصورا عاما يحكم حركة المجتمع ونشاطه. وذلك من منطلق أن الإسلام دين الدولة ... (م ٢ من الدستور). فإنه يبقى من غير المنطقى أن يقيد المشرع تأسيس الأحزاب بمبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١.

فأما عن ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، فإن مبادئها لم تكن بعيدة عن الخطأ ولا يمكن أن تقف على خط واحد مع مبادئ الشريعة الإسلامية المنزلة من عند الله عز وجل. فلا شك أن ما حدث فى ٢٣ يوليو وما تلاه حتى صدور دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ فترة من تاريخ مصر صنعها بشر فيها الصواب والأخطاء والخطايا أيضا. ومن ثم يبقى من غير المنطقى مصادرة حق الاختلاف أو الاتفاق مع هذه الفترة. فذاك أمر يناقض الطبيعة الإنسانية والتى تسعى دائما إلى دراسة تاريخها وتقييمه ومعرفة مواطن الحق والباطل فيه حتى تتبين خطوط مستقبلها ظاهرة واضحة.

وإذا كان لنا أن نعجب من مسلك المشرع فيما سبق بالنسبة لمبادئ ثورة سنة ١٩٥٢ فإن العجب سيزداد بالنسبة لما سمى بثورة ١٥ مايو سنة ١٩٧١. فإن كان جانب من الفقه أنكر على ما حدث فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وصف الثورة فإن جانبا آخر أقر ذلك. ولكننا لا نعلم - حسب علمنا - أحدا سمى ما حدث فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ بأنه ثورة غير حاشية أهل الحكم آنذاك **!!** إذ أن الأمر لم يخرج عن تنحية وإقالة بعض المسئولين فى الوزارة ومجلس الأمة.

وعلى ذلك يكون من الثابت أنه لم يكن هناك ثورة ولا مبادئ يجب الالتزام بها وإنما طريقة حسم بها رئيس الجمهورية الصراع على السلطة لصالحه.

وإذا كان الأمر كذلك فهل يجوز أن تتقيد الأحزاب بذلك ؟ إنه لأمر عجاب حقا !!.

وأعجب مما سبق اشتراطه التقيد بالنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية . فكيف يلتزم حزب ليبرالى كحزب الوفد مثلا بمثل هذا القيد إنه مستحيل . ثم إنه يتنافى مع مفهوم الحزب باعتباره تنظيما يسعى للمساندة الشعبية عبر برنامج محدد. وهذا القيد إن صح إعماله فسوف يجعل الأحزاب جميعها ممسوخة من حزب الحكومة. ثم إننا نرى أن هذا القيد يتناقض مع ما قررته ذات المادة فى البند ثانيا حين اشترطت تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى. فكيف تتميز الأحزاب إذا كان مطلوبا منها الحفاظ على النظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية.

ثانيا - تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى :

وفى الحقيقة يجب عدم المغالاة فى تطبيق هذا الشرط؛ وذلك لأنه من الصعب إقامة التمايز التام بين برامج الأحزاب ولاسيما فى دول العالم الثالث حيث تتجه هذه الأحزاب إلى الناخب بمجموعة كبيرة جدا من الأمنيات داخل برنامجها والتى يصعب تحققها فى أغلب الأحيان هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى: فإنه قد يكون الدافع لتكوين حزب معين هو عدم الاقتناع بقيادات حزب قائم، وصعوبة تغييرها. ومن ناحية ثالثة وأخيرة نجد أن المناط فى قيام الحزب أو انهياره ليس فى تمايزه عن الأحزاب الأخرى ولكن فى نجاحه فى تكوين قاعدة شعبية يستطيع من خلالها تحقيق أهدافه.

ثالثا: عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، أو على أساس طبقى، أو طائفى، أو فئوى أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

وهذا الشرط يتضمن جانبين: الأول: يتعلق بالقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، والذى عرف باسم قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى كما عرف أيضا بقانون العزل السياسى. حيث نص فى المادتين الرابعة والخامسة على العزل السياسى لفئات معينة(١٢).

وقد واجه قانون العزل السياسى معارضة شديدة من القوى السياسية فى هذا الوقت. وذلك لكونه يهدر حقوقا أصيلة نظمها الدستور فالمادة ٦٢ منه تنص على أن «مساهمة المواطن فى الحياة العامة واجب وطنى».

وقد تقرر العزل السياسى فى حقيقة الأمر على إثر استفتاء ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ وبمقتضى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه - كرد فعل من قبل السلطة الحاكمة - ضد انتقادات أحزاب المعارضة - وخاصة حزب التجمع الوطنى (اليسار) وحزب الوفد - والتى كشفت عن فساد الحكومة واتهامات لأشخاص الحكم تتصل بأموال الدولة العامة. وكان ذلك بمناسبة الانتخابات التكميلية التى تمت بمحافظة الاسكندرية.

فالنظام الحاكم يريد أحزاباً للزينة ولتجميل وجه الاستبداد وليست للمعارضة وعندما أرادت هذه الأحزاب أن تؤدى عملها وتنتقد تصرفات الحكومة، فرضت عليها سلطات الحكم سيف العزل السياسى. وذلك لأنها منذ عام ١٩٥٢ لم تتعود إلا على سماع نغمة واحدة تؤيد كل قرار وتبارك كل خطوة ولذا لم يتسع صدرها لانتقادات أحزاب المعارضة(١٣).

وظل هذا القانون الذى يقرر العزل السياسى سارياً حتى صدور حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٢١ يونيو ١٩٨٦ والذى قضى بعدم دستورية

المادة الرابعة. وفى ١٩٩٤/١٠/٢٧ وفى أعقاب مؤتمر الحوار الوطنى أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ بإلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨.

أما الجانب الثانى من هذا الشرط فهو عدم جواز قيام الحزب على أساس طبقى، أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

ويبقى لنا أن نتساءل أمام هذه القيود ماذا تبقى للحزب من أمور يسعى إلى تجميع أنصار حولها ؟ إن هذه القيود تتنافى مع وجود الأحزاب ونشأتها . ففى بلدان أوروبا تقوم الأحزاب على أساس طبقى أو دينى فنجد فى كل هذه البلاد أحزاباً مسيحية. إن قيام الأحزاب فى مجتمع معين، إنما يعبر فى حقيقة الأمر عن تناقضات فى المجتمع وهو تعبير سلمى عن هذه التناقضات. ولذلك نرى أن الدول الأوروبية أكثر فهما لدور الأحزاب فى المجتمع. ومن ثم نجد فيها أحزابا تعبر عن دين معين أو مذهب فيه أو تعبر عن طبقة معينة. ولا خطر فى ذلك حيث أن الحزب يسلك وسائل سلمية فى الدعوة إلى مبادئه. والأمر لا يخرج عن احتمالين إما أن يجد قاعدة جماهيرية يحيا بها وتؤمن بأفكاره ومن ثم يثبت حقه فى الوجود، وإما ألا تكون له هذه القاعدة فينزوى ويصبح بلا قيمة.

ومما لا شك فيه أن إباحة تكوين الأحزاب فى مثل هذه الحالات يكون أفيد للمجتمع من أن تتجه هذه التنظيمات للعمل فى الخفاء ولا يستطيع المجتمع مراقبتها مما ينذر بترتيب أسوأ العواقب على المجتمع والدولة ونظام الحكم.

رابعا- عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية:

وهذا شرط منطقى ويتفق مع كون الحزب مؤسسة منظمة جماهيرية تسعى لتحقيق أهدافها بالطرق السلمية والديمقراطية ومن ثم فإن هذا الشرط لا يعدو أن يكون تحصيل حاصل وذكر لمفهوم.

خامسا: «عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى فى الخارج وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى البند التالى».

ويهدف هذا الشرط إلى قطع سبيل التعاون بين الأحزاب المصرية فى الداخل والأحزاب السياسية فى دولة أخرى. حتى يضمن ولاءها وهو شرط محدود الأهمية كما يذهب البعض «.. لأن الحزب الذى يريد أن يتعاون مع مثيله فى الخارج لن يقول ولن يعترف بأنه قام كفرع لذلك الحزب»[١٤].

سادسا: الموافقة على معاهدة السلام المعقودة بين الحكومة المصرية وإسرائيل. وهذا شرط شاذ آخر قيد به المشرع حرية تأسيس الأحزاب، ولا ندرى - حسب علمنا - دولة تذهب هذا المذهب. فلا يسوغ فى عقل أو منطق أن يتقيد تأسيس الأحزاب بمعاهدة عقدتها الحكومة فى وقت معين، قد تكون أخطأت فى عقدها أو أصابت. وفى الوقت الذى نرى فيه فى إسرائيل قوى سياسية كثيرة معارضة لمعاهدة السلام بين مصر وإسرائيل دون أن تتأثر بهذه المعارضة.

سابعا: ألا يكون بين مؤسس الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ السابقة.

وهذا شرط آخر يدور فى فلك الشروط السابقة. فإذا كان المشرع فى الشروط السابقة يمنع الفعل فهو يشترط عدم الاقتراب من الفعل سواء بالدعوة إليه أو المشاركة فيها أو بالتحبيذ أو بالترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ واتجاهات تتعارض مع هذه الشروط . وذلك حتى تكتمل حلقة التقييد.

ثامنا: ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أى حزب من الأحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية.

يعد هذا القيد استمرارا للنظرة العدائية التى سادت فى مفهوم أهل الحكم عن الأحزاب التى كانت موجودة قبل ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢. وهو عداء غير مبرر فقد كان من بين هذه الأحزاب من كافح ضد الاستعمار وضد فساد الملك ومن تعلقت به آمال الشعب.

وهذه الشروط غير المنطقية وغير المبررة تجعل الأحزاب تحتال عليها عند طلب تأسيسها. وهو ما حدث مع حزب الوفد فقد أضاف إلى اسمه لقب «الجديد» فأصبح حزب «الوفد الجديد» مع أنه لم يختلف كثيراً عن حزب الوفد القديم إن جاز هذا الوصف. وهذا راجع إلى عدم منطقية الشروط التى اشترطها المشرع وكذلك عدم عدالتها.

تاسعا: علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله.

وهذا شرط منطقى. بل إنه مستفاد ضمنا من طبيعة عمل الحزب فالحزب تنظيم سياسى يعمل على بناء قواعد شعبية لتحقيق أهدافه. ولن يتسنى ذلك إلا إذا مارس نشاطه فى العلانية. فالحزب ليس تنظيما سريا.

تلك هى الشروط التى عددها المشرع لتأسيس الأحزاب فى مصر ولو أردنا الوصف الدقيق لقلنا تلك هى القيود التى قيد بها المشرع المصرى تأسيس الأحزاب فى مصر. وعلى الرغم من ذلك فإن توافر هذه الشروط أو تخطى الحزب هذه القيود لا يكفى لاكتمال تأسيسه. وإنما يتطلب المشرع ضرورة حصول الحزب على ترخيص من قبل لجنة تسمى لجنة شئون الأحزاب.

لجنة شئون الأحزاب:

١- تشكيل اللجنة:

نص قانون الأحزاب على أن تشكل اللجنة من: رئيس مجلس الشورى رئيسا وعضوية وزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولة لشئون مجلس الشعب وثلاثة

من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية.

ويلاحظ على هذا التشكيل غلبة التشكيل الحكومى. فرئيس اللجنة الذى هو رئيس مجلس الشورى ووزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولة لشئون مجلس الشعب (أربعة أعضاء من سبعة أعضاء) هم أعضاء فى حزب الحكومة وهم يمثلون الأغلبية فى اللجنة. ومن ثم فهى لجنة لن يتحقق لها الحياد.

ثم إن الأعضاء المختارين يختارون بقرار من رئيس الجمهورية الذى هو فى ذات الوقت رئيس الحزب الوطنى الحاكم. كما أنهم يختارون من بين رؤساء الهيئات القضائية أو نوابهم أو وكلائهم السابقين، وهو أمر لا يضمن حيادهم وذلك نظرا لعدم تمتعهم بامتيازات وحصانات القضاة.

ويشترط القانون لصحة اجتماع اللجنة لمباشرة نشاطها حضور رئيسها وأربعة أعضاء من أعضائها على أن يكون من بينهم وزراء العدل الداخلية وشئون مجلس الشعب. وعلى ذلك فإن الاجتماع يصح ولو غاب عنه الثلاثة أعضاء الآخرين.

٢- اختصاصات لجنة شئون الأحزاب:

أ- إصدار ترخيص تأسيس الحزب: عند تأسيس الحزب يجب توجيه إخطار كتابى إلى لجنة تأسيس الأحزاب وعليها أن تفحص هذا الإخطار، وتتأكد من مطابقته للشروط والقيود التى نص عليها القانون. وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوى يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس.

وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد من إخطار التأسيس الابتدائى .. وذلك خلال الأربعة أشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة[١٥].

وإذا رأت اللجنة الاعتراض على تأسيس الحزب فيجب أن يصدر القرار بالاعتراض مسببا. وإذا مرت الأربعة أشهر دون صدور قرار من اللجنة يعتبر قرارا بالاعتراض على تأسيس الحزب. وعلى ذلك فإن المشرع خالف القاعدة العامة التى تقضى بأن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار فى مدة معينة يعد موافقة منها على موضوع القرار. ومذهب المشرع فى هذا الصدد يخل بضمانة تسبيب قرار الاعتراض على تأسيس الحزب.

الطعن فى قرار اللجنة:

يجوز لطالبى تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوما التالية لنشر قرار الاعتراض فى الجريدة الرسمية الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى برئاسة رئيس مجلس الدولة على أن ينضم إلى تشكيلها عدد مماثل لأعضائها من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية[١٦].

ولا شك أن تشكيل الدائرة بهذه الصورة لتكون «محكمة خاصة للأحزاب» يخل بحيادها ويؤدى إلى أن تصبح محكمة سياسية رغم أنها تفصل فى مسألة قانونية تتعلق بتطبيق نصوص القانون.

ب- اختصاصات أخرى للجنة شئون الأحزاب: نصت على هذه الاختصاصات المواد ١٦، ١٧، ٢١ من قانون الأحزاب فالمادة ١٦ تعطى للجنة الأحزاب ممارسة رقابة وصائية على الأحزاب بعد تأسيسها. فتنص على «يخطر رئيس لجنة الأحزاب السياسية بكتاب موصى عليه بعلم الوصول بأى قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو حل الحزب أو اندماجه أو بأى تعديل فى نظامه الداخلى وذلك خلال عشرة أيام من صدور القرار».

أما المادة ١٧، فقد أجازت لرئيس اللجنة - بعد موافقتها - أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا باعتبارها محكمة أحزاب الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكي بعد التحقيق الذى يجريه

تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة ٤ من هذا القانون.

والمادة ٢١ من قانون الأحزاب، نصت على أن «تضع لجنة شئون الأحزاب السياسية القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة ولا يجوز لأى حزب التعاون أو التحالف مع أى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى إلا طبقا للقواعد المشار إليها فى الفقرة السابقة».

المطلب الثانى

شروط الانضمام إلى الأحزاب

حددت المادة ٦ من قانون الأحزاب السياسية شروط الانضمام إليها فيما يلى:

١- أن يكون مصريا. فإن كان متجنسا وجب أن يكون قد مضى على تجنسه عشر سنوات على الأقل. ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصبا قياديا فيه أن يكون من أب مصرى.

وشرط الجنسية شرط طبيعى. فلا يسوغ فى منطق أو عقل أن تقبل عضوية الأجنبى فى حزب وطنى، وإذا لم يكن مصريا أصيلا فيجب مرور ١٠ سنوات على اكتسابه الجنسية. ويشترط فيمن يتولى منصبا قياديا فى الحزب كمنصب الرئيس أو الأمين العام أو الأمين المساعد أو عضو الهيئة العليا لحزب أن يكون من أب مصرى.

٢- أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية. وألا ينطبق عليه أحكام أى من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨.

وبالنسبة للتمتع بالحقوق السياسية فذاك شرط طبيعى. أما ما يتضمنه قانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ فلم يعد له محل بعد إلغائه على الوجه الذى سبق وبيناه.

٣- ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية، أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى.

فأصحاب هذه الوظائف ينبغى أن يبتعدوا عن التحزب خشية تأثرهم فى عملهم بهذا التحزب. وذلك لحساسية وظائفهم. على أنه بمجرد استقالتهم أو إقالتهم أو بلوغهم سن التقاعد يكون لهم حق المشاركة فى الأحزاب.



ملخص الباب الأول

تناول هذا الباب السمات التى ميزت دستور ١٩٧١ باعتباره حلقة أساسية فى التطور الدستورى والسياسى فى مصر سواء قبل تعديله أو بعد ذلك.

فكان من أهم مميزاته أنه احتفى بالحقوق والحريات فضلا عن اتجاهه إلى تعدد الأحزاب وتأكيده على سيادة القانون.

أسئلة على الباب الأول

س١: تكلم عن أهم السمات التى تميز بها دستور سنة ١٩٧١ عما سبقه من الوثائق الدستورية التى صدرت بعد ثورة ٢٣ يوليه.

س٢: أحدثت التعديلات الدستورية مايو ٢٠٠٧ تطوراً كبيراً فيما يتعلق بالمقومات الاقتصادية للدستور المصرى الصادر سنة ١٩٧١، بين ذلك.

س٣: مثل التحول إلى تعدد الأحزاب سنة ١٩٨٠ منعطفاً دستورياً مهماً فى الحياة الدستورية والسياسية المصرية، اشرح ذلك.

هوامش الباب الأول

(١) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٥٠٩ .

(٢) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٥١٩ .

(٣) فى تفصيل ذلك انظر: محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص١٦٧ وما بعدها .

(٤) ماجد راغب الحلو ، القانون الدستورى ، ١٩٩٣ ، ص ١١٣ .

(٥) راجع فى ذلك: مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى والديمقراطية، المرجع السابق، ص ٤٩٥ وما بعدها .

(٦) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ .

(٧) بكر القبانى : المرجع السابق – ص ٣٥٩ .

(٨) انظر دراسات حول الأحزاب :

Duverger (M) : les partis politiques, ١٩٨١. p. ١٧ et suin .

نبيله عبد الحليم كامل ، الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر ، ١٩٨٢ ، ص ٧١ وما بعدها ، سعاد الشرقاوى ، النظم السياسية فى العالم المعاصر ١٩٨٨ ، ص ١٩٨ وما بعدها .

(٩) راجع فى هذا التعريف سعاد الشرقاوى ، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٠٠، والمراجع التى أشارت إليها .

(١٠) جاء فى الباب الخامس بعنوان «الديمقراطية السليمة» ... «لابد أن ينفسح المجال بعد ذلك ديمقراطيا للتفاعل الديمقراطى بين قوى الشعب العاملة وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية» راجع - الميثاق ٢١ مايو ١٩٦٢ - كتاب التعاون - العدد رقم ٢٢٢ مايو سنة ١٩٦٧ . ص ٤٣ وهو ما ورد أيضا فى الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤ وفى المادة الخامسة من دستور ١٩٧١.

(١١) كان النص قبل تعديله بالقرار بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ تنص على «أولا : عدم تعارض مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه مع :

أ - مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدرا رئيسيا للتشريع .

ب - الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية .

ويتضح من مقارنة الصياغتين أن التعديل الذى حدث فى المتن اتجه إلى التشدد بغير مبرر .

(١٢) نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أنه «لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب فى إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك فى تقليد المناصب الوزارية منتميا إلى الأحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ أو الاشتراك فى قيادة الأحزاب أو إرادتها وذلك كله عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاة) . ويعتبر اشتراكا فى قيادة الحزب وإدارته تولى مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه أو السكرتير العام أو السكرتير العام المساعد أو أمين الصندوق أو عضوية الهيئة العليا للحزب» .

كما نصت المادة الخامسة على أن «يسرى الحظر المنصوص عليه فى المادة السابقة على الفئات الآتية :

(أ) من حكم بإدانته من محكمة الثورة فى الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ نكتب المدعى العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ .

(ب) من حكم بإدانته فى إحدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدى على حياتهم الخاصة أو ايذائهم بدنيا أو معنويا المنصوص عليها بالباب السادس من الكتاب الثانى من قانون العقوبات ومن المادتين ٣٠٩ مكررا و ٣٠٩ مكرر (أ) من القانون المذكور .

(جـ) من حكم بإدانته فى إحدى جرائم الإخلال بالوحدة والسلام الاجتماعى .

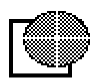
(د) من حكم بإدانته فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى البابين الأول والثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات» .

(١٣) جابر جاد نصار: حرية الصحافة - دراسة مقارنة فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ - ١٩٩٤ دار النهضة العربية - ص ٣٨ .

(١٤) مصطفى أبو زيد فهمى: المرجع السابق ، ص ٣١١.

(١٥) وكانت هذه المهلة قبل التعديل الذى تم بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ ثلاثة شهور .

(١٦) وكانوا يختارون من أعضاء مجلس الشعب قبل التعديل بالقانون رقم٣٠ لسنة ١٩٨١.



الباب الثانى
المقومات الأساسية للمجتمع المصرى فى دستور سنة ١٩٧١

الأهداف:

يحدد هذا الباب المقومات الأساسية للمجتمع المصرى سواء تمثلت المقومات الاجتماعية والخلقية أو المقومات الاقتصادية.

العناصر:

١- المقومات الاجتماعية والخلقية وهى:
- التضامن الاجتماعى ومبدأ تكافؤ الفرص.
- الأسرة أساس المجتمع.
- رعاية الأخلاق وحمايتها.
- العمل حق وواجب.
- التعليم حق تكفله الدولة.

٢- المقومات الاقتصادية:
- رعاية الدولة للإنتاج.
- حماية الملكية العامة.
- حماية الملكية الخاصة.
- عدالة النظام الضريبى.
- حماية البيئة.

الباب الثانى
المقومات الأساسية للمجتمع
المصرى فى دستور سنة ١٩٧١

جاء الباب الثانى من دستور سنة ١٩٧١ لكى يحدد المقومات الأساسية للمجتمع المصرى . والفصل الأول من هذا الباب جاء بعنوان «المقومات الاجتماعية والخلقية» . أما الفصل الثانى فحدد المشرع فيه المقومات الاقتصادية .

الفصل الأول
المقومات الاجتماعية والخلقية

نص الدستور على هذه المقومات فى المواد من ٧ إلى ٢٢ وحدد فيها مجموعة من المقومات التى ارتآها إطارا حاكما للمجتمع المصرى وهى على التوالى:

أولا - التضامن الاجتماعى ومبدأ تكافؤ الفرص:

نصت المادة السابعة من الدستور على أن «يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى» والتضامن الاجتماعى يعنى أن الدولة تعمل على إقامة نوع من التكافل والتضامن بين فئات المجتمع المختلفة حتى لا يؤدى تفاوت الثروات إلى مشاكل اجتماعية بين أفراد المجتمع، فالدولة يجب أن تأخذ بيد الطبقات الدنيا كأن تقرر لهم معاشا أو إعانات اجتماعية وعائلية حتى تستطيع العيش بكرامة فى المجتمع. ويتصل بما سبق ما قررته المادة الثامنة من أن «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين» وذلك تطبيقا لمبدأ المساواة بين الأفراد. فتماثل

المراكز القانونية يؤدى إلى ضرورة مساواتهم فى الحقوق والواجبات.

ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٧ من هذا الفصل حيث تقضى «تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا، وذلك وفقا للقانون».

كما تنص المادة ١٥ على أن «للمحاربين القدماء والمصابين فى الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية فى فرص العمل وفقا للقانون».

كما تنص المادة ١٦ على أن «تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية فى يسر وانتظام رفعا لمستواها».

ثانيا - الأسرة أساس المجتمع:

اهتم الدستور بالأسرة وجعلها أساس من الأسس التى يقوم عليها نظام المجتمع وأوجب على الدولة ضرورة الحفاظ على الأسرة فى إطار الدين والأخلاق والتقاليد السائدة فى المجتمع المصرى. وعلى ذلك نصت المادة التاسعة من أن «الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية وتحرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد مع تأكيد هذا الطابع وتنميته فى العلاقات داخل المجتمع المصرى».

ونصت المادة ١٠ على أن «تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم».

كما نصت المادة ١١ على أن «تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بالشريعة الإسلامية».

وفى الحقيقة يعتبر هذا الواجب من أهم الواجبات التى تكفل نجاح دور

الأسرة فى المجتمع. وذلك لأهمية دور المرأة فى المجتمع وضرورة التوفيق بين حقها فى العمل، وحقوق الأسرة الأخرى وضرورة تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة فى الميادين السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

رعاية الأخلاق وحمايتها:

نصت المادة ١٢ من الدستور على أن «يلتزم المجتمع برعاية الأخلاق وحمايتها. والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة. وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية، والتراث التاريخى للشعب، والحقائق العلمية والآداب العامة وذلك فى حدود القانون. وتلتزم الدولة باتباع هذه المبادئ والتمكين لها».

وهذا النص يضع على عاتق الدولة واجبات عامة تقتضى رعاية الأخلاق العامة ومراعاة التقاليد والأعراف . ولا يكون ذلك إلا بإصدار القوانين التى تكفل ذلك.

ثالثا - العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة:

وبذلك تقضى المادة ١٣ من الدستور حيث تنص على «العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع».

وحددت نصوص الدستور التالية مجموعة من القواعد التى تدعم هذا الأساس.

١- العمل لا يكون إلا بمقابل عادل:

فالفقرة الثانية من المادة ١٣ من الدستور تنص على أنه «لا يجوز فرض أى عمل جبرا على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل».

فالعمل بغير مقابل يعتبر سخرة، وهو أمر أصبح فى ذمة التاريخ فلم يعد من المعقول أو المقبول أن يقوم نظام سياسى بتسخير مواطنيه .

٢- الوظائف العامة حق للمواطنين:

فالوظيفة حق للمواطنين جميعا، لا يجوز التمييز بينهم لأى سبب من

الأسباب. وعلى ذلك تنص المادة ١٤ من الدستور حين قضت بأن «الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددها القانون».

رابعا - التعليم حق تكفله الدولة:

فالدستور فى المادة ١٨ ينص على أن «التعليم حق تكفله الدولة، وهو إلزامى فى المرحلة الابتدائية، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى، وتشرف على التعليم كله» .

وحددت نصوص الدستور التالية مجموعة من القواعد التى تكفل تحقيق ذلك كما يلى:

١- استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى:

ونصت على ذلك المادة ١٨ من الدستور فى فقرتها الثانية حيث نصت على «وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى، وذلك كله بما يحقق الربط بينها وبين حاجات المجتمع والإنتاج» .

وفى الحقيقة يعتبر استقلال الجامعات أمراً غاية فى الأهمية إذ أنه يكفل لها أن تمارس دورها فى المجتمع. ومن المؤسف أن القانون الذى ينظم الجامعات لا يكفل هذا الاستقلال على وجه تام مما يؤدى إلى إعاقة الجامعات عن تحقيق دورها الذى حدده الدستور.

٢- التربية الدينية مادة أساسية فى مناهج التعليم العام:

ونصت على ذلك المادة ١٩ من الدستور. وهو أمر يجب أن توليه السياسة التعليمية فى الدولة اهتماماً كبيراً لما له من تأثير إيجابى فى صلاح المجتمع.

٣- مجانية التعليم:

ونصت على ذلك المادة ٢٠ من الدستور حين قضت بأن «التعليم فى مؤسسات

الدولة التعليمية مجانى فى مراحله المختلفة» ومجانية التعليم أمر تقرر فى مصر عقب ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢. ويذهب البعض إلى ضرورة مراجعته حيث أن الدولة لم تعد تستطيع أن تقدم الخدمة التعليمية المميزة. مما يؤدى إلى انتشار الدروس الخصوصية والتعليم الخاص الذى يقتضى مصروفات باهظة. مما يقلل من فائدة مجانية التعليم .

٤- محو الأمية واجب وطنى:

نصت المادة ٢١ من الدستور على أن «محو الأمية واجب وطنى وتجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه».

والأمية أمر بالغ الخطر على مستقبل أى شعب. فلا يمكن لشعب جاهل أن يتقدم أو يمارس حقوقه سواء أكانت سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية. ورغم هذا النص إلا أن نسبة الأمية مازالت مخيفة فهى تتجاوز نصف السكان الرجال وثلاثة أرباع النساء وهو أمر فى غاية الأهمية ويجب إيجاد الحلول المناسبة لها.

ولو تأملنا فى نصوص الدستور التى نصت على إلزامية التعليم لوجدناها تقرر هذا الإلزام منذ صدور الدستور أى فى سنة ١٩٧١ وإذا كانت الدولة جادة فى تطبيقها فهذا كان يعنى أن كل من بلغ سن ٣١ سنة تقريبا فما دونها قد أصبح غير أمى . وهو أمر غير صحيح على الاطلاق. بل إن نسبة التسرب من المدارس ما زالت كبيرة جداً وهو أمر يجب مراجعة أسبابه والعمل على تصحيحها.

خامسا - حظر إنشاء الرتب المدنية:

وعلى ذلك نصت المادة ٢٢ من الدستور وهو ما أصبح مستقرا بعد قيام الثورة فقد ألغيت الرتب المدنية وما يترتب عليها من آثار تقتضى حتما بالضرورة التمييز بين المواطنين .

الفصل الثانى
المقومات الاقتصادية

ظلت هذه المقومات ترتبط بالأساس الاشتراكى الذى غلب على نظام الحكم فى ظل دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١. وهو الأمر الذى كان سائدا أيضا فى ظل الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤. إلى أن حدثت التعديلات الدستورية الأخيرة التى أقرت فى مايو ٢٠٠٧ إذ غيرت هذه التعديلات من هذا الأساس وأصبحت النصوص الدستورية تعطى للدولة حرية واسعة فى اختيار النظام الاقتصادى الذى تراه يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة أفضل.

وهو الأمر إلى أدى فى إطار هذه التعديلات إلى تحقيق التلاؤم بين نصوص الدستور والأوضاع الاقتصادية المعاصرة بما يتيح التوجه الاقتصادى للدولة فى إطار من الحفاظ على حرية النشاط الاقتصادى والعدالة الاجتماعية وكفالة حق الملكية بجميع أشكالها وحماية حق العمل.

وجاءت هذه التعديلات بالأسس الآتية:

أولا - رعاية الدولة للإنتاج:

وهو ما تنص عليه المادة ٢٤ من الدستور باعتبار أن الإنتاج هو المكون الأساسى لفكرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويعد السبيل إلى تحقيق مستوى معيشى أفضل فنصت على أن: ترعى الدولة الإنتاج وتعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا - حماية الملكية العامة:

وهو ما نصت عليه المادة ٣٠ من الدستور حيث نصت على «الملكية العامة هى ملكية الشعب وتتمثل فى ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة.

ثالثاً - حماية الملكية الخاصة:

نص الدستور على حماية الملكية الخاصة وذلك عن طريق وسائل عديدة :

١- لا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون.

٢- المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تجوز المصادرة إلا بحكم قضائى.

٣- عدم جواز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون وبمقابل تعويض.

رابعاً - يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية (م ٣٨):

فيجب أن يراعى فى تقرير الضرائب التفاوت الموجود فى الواقع بين دخول الفئات المختلفة فى الدولة. كما أن الدستور نص على أن الادخار واجب وطنى تحميه الدولة وتشجعه وتنظمه. وعدالة النظام الضريبى تكفل ذلك.

نحن نرى أن المقومات الأساسية فى الدستور المصرى لم تعد تتفق مع التطور الحالى فى النظام الاقتصادى فى مصر.

وذلك لتحول الاقتصاد المصرى من النظام الاقتصادى القائم على التخطيط والملكية العامة، وملكية الشعب لأدوات ووسائل الإنتاج إلى اقتصاد السوق الحر وبيع وحدات القطاع العام وهو ما يعرف بسياسة التخصيصية والاقتصاد الحر وهى على النقيض من الاقتصاد المخطط. فالمشروع العام هو أساس الاقتصاد المخطط بينما المشروع الفردى الخاص هو أساس الاقتصاد الحر. كما أن الدولة فى الاقتصاد المخطط لها دور تدخلى كبير سواء فى تحديد كمية الإنتاج أو جودته أو سعره وقد تكون أسعار غير حقيقية وإنما تراعى أبعاد أخرى. أما فى الاقتصاد الحر فإن ذلك كله يترك لقوانين السوق أى العرض والطلب.

وعلى ذلك فإنه يجب تعديل الدستور المصرى حتى يساير هذه التحولات وذلك لا يخلو من فائدة تضمن ضرورة ضبط هذا التحول بنصوص دستورية

وتشريعية. وكما سبق أن أوضحنا أنه لا يستقيم فى عقل ولا منطق أن ينص الدستور على أن يقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية. فى ذات الوقت الذى يتم فيه بيع القطاع العام وتحويله إلى مشروعات خاصة **!!** هذا من ناحية.

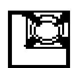
ومن ناحية أخرى، فإن التأميم - الذى كان له فضل السبق فى إنشاء القطاع العام فى مصر على إثر تطبيق القوانين الاشتراكية سنة ١٩٦١ - كان بقانون، فلماذا لا تكون التخصيصية بقانون؟

تلك هى المقومات الأساسية التى أقام عليها الدستور المصرى تنظيمه للسلطات العامة فى الدولة.

خامساً - حماية البيئة:

استحدثت التعديلات الدستورية فى المادة ٥٩ من الدستور نصاً دستورياً بالغ الأهمية يتعلق بحماية البيئة واعتبرته واجباً وطنياً وذلك بنصها على أن «حماية البيئة واجب وطنى وينظم القانون التدابير اللازمة للحافظ على البيئة الصالحة».

ملخص الباب الثانى



تناول هذا الباب المقومات الأساسية فى دستور سنة ١٩٧١ سواء تعلقت بالناحية الاجتماعية والاقتصادية والخلقية وأثر التعديلات الدستورية التى تمت أخيرا فى مايو سنة ٢٠٠٧ والتى أدت على انحسار الاتجاه الاشتراكى فيه.

أسئلة على الباب الثانى

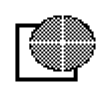
س١: تكلم عن المقومات الاجتماعية والخلقية فى دستور ١٩٧١.

س٢: أحدثت التعديلات الدستورية التى حدثت فى سنة ٢٠٠٧ تغيير أساسياً ومنهجياً فى المقومات الاقتصادية لدستور سنة ١٩٧١.

س٣: اشرح مضمون الالتزامات الدستورى بمجانية التعليم وحدوده.

س٤: اشرح كيف احتفى الدستور بالأسرة وحدد وسائل لرعايتها.

الباب الثالث
تنظيم السلطات العامة
فى دستور سنة ١٩٧١



الأهداف:

١- بيان تنظيم السلطات العامة فى دستور سنة ١٩٧١ (السلطة التنفيذية - السلطة التشريعية - السلطة القضائية).

٢- بيان أسس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (عوامل التدخل والتأثير المتبادل بين السلطتين).

٣- بيان مركز رئيس الجمهورية واختصاصاته وعلاقته بسلطات الدولة الأخرى سواء فى الظروف العادية أو غير العادية.

العناصر :

١- رئيس الجمهورية (اختياره - واجباته - اختصاصاته - مسئوليته - مدة الرئاسة.

٢- الحكومة (تشكيلها - اختصاصاتها - مركزها الدستورى).

٣- البرلمان (تشكيله - اختصاصاته التشريعية والرقابية - مدى تدخل السلطة التنفيذية فى أعماله).

تمهيـد:

تـنهض الدولـة الحديـثة علـى سـلطات ثـلاث: الـسلطة التنفـيذية والـسلطة التشريعية والسلطة القضائية. على أننا نستطيع أن نرصد ملاحظتين على تنظيم السلطات العامة فى الدستور المصرى.

الملاحظة الأولى: تميز دور رئيس الدولة فى النظام الدستورى المصرى فرئيس الدولة يمارس سلطات كثيرة تنفيذية وتشريعية. ولذلك سوف نخصص لدراسته فصلا مستقلا.

الملاحظة الثانية: أن الدستور المصرى نظم الصحافة كسلطة شعبية مستقلة وذلك بمقتضى التعديل الدستورى لدستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ والذى تم فى سنة ١٩٨٠ حيث استحدث هذا التعديل بابا سابعا من فصلين، جاء الفصل الثانى منه تحت عنوان سلطة الصحافة، ونص فى المادة ٢٠٦ منه على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون» ثم صدر القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ ونظم سلطة الصحافة. وهنا يثور سؤال كبير هل أصبحت السلطات فى مصر - على إثر هذا التنظيم الدستورى والقانونى - أربع سلطات ؟.

هذا ما سوف نناقشه قبل الخوض بالبحث فى تنظيم السلطات العامة فى الدستور وذلك على الوجه التالى:

تقنين الصحافة كسلطة شعبية فى دستور ١٩٧١[1]:

تبنى المشرع الدستورى المصرى بمقتضى التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ يونيه ١٩٨٠ اعتبار الصحافة سلطة شعبيه مستقلة. ونظمها على هذا الأساس سواء فى مواد الفصل الثانى من الباب السابع من الدستور، أم فى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦.

وهنا يثور التساؤل عن المعنى الذى أراده المشرع الدستورى فى مصر من تعبير «الصحافة سلطة شعبية» هل يقصد المعنى الدستورى لهذه الكلمة فتصير معه سلطات الدولة أربعا «تشريعية - تنفيذية - قضائية - صحافة» أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجازا ويكون المقصود من الكلمة إبراز ما للصحافة من مكانة عظيمة فى المجتمع بما لها من قوة تأثير فى الرأى العام.

واقع الأمر يؤكد أن المشرع الدستورى المصرى كان يقصد المفهوم الفنى للسلطة وهذه النتيجة يسهل الوصول إليها عند استقراء الخطوات التى أدت إلى التعديل الدستورى الذى استحدث هذا الأمر.

وكانت أولى هذه الخطوات فى استفتاء الشعب على ما يعرف بـ«مبادئ حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى» فى ٢١ مايو ١٩٧٨ إذ تضمن هذا الاستفتاء فى الفقرة ثالثا «... أن الصحافة هى السلطة الرابعة للشعب».

وتم الشىء نفسه فى استفتاء لاحق بتاريخ ١٩ إبريل ١٩٧٩، إذ حوى فى البند تاسعا .. «تقنين الصحافة كسلطة رابعة ضمانا لحريتها وتأكيدا على استقلالها».

وبديهى أن وصف الصحافة «بالسلطة الرابعة» يعنى إضافتها إلى ثلاث سلطات قائمة وهى سلطات الدولة المعروفة والمنصوص عليها فى الدستور(٢) .

وعلى ذلك نستطيع أن نقرر إن التعديل الدستورى وأن استبدل عبارة السلطة الرابعة بعبارة «السلطة الشعبية» إلا أنه فى الحقيقة كان يقصد المعنى الفنى لكلمة السلطة. وكان يعنى إضافة سلطة جديدة بجوار سلطات الدولة الثلاث المتعارف عليها فى الفقه الدستورى المقارن(٣).

وهكذا أصبح الدستور المصرى أول من نص على الصحافة كسلطة من سلطات الدولة.

وقد انتقد الرأى الغالب فى الفقه مذهب المشرع المصرى فى إصراره على اعتبار الصحافة سلطة رابعة. أو سلطة شعبية كما ورد فى التعديل . فاعتبار الصحافة سلطة أمر يصطدم ببديهات قانونية مسلم بها. فالسلطة - فى لغة القانون - هى هيئة ذات سلطان، لقراراتها فى حدود الاختصاص المحدد لها قوة الإلزام ، وهى تقوم بوظيفة من وظائف الدولة. وليس هذا من أمر الصحافة. فهى مهنة حرة تستمد قوتها من قوة الإفادة والإقناع(٤).

فالصحافة ليس لها شىء من ممارسة مظاهر السيادة وسلطة الأمر، ولا يعقل أن يكون لها مثل ذلك. فإن كان لها - وهو محض افتراض - فعلى من تمارس سلطتها ؟ ومن تأمر ومن تنهى ؟ فمن ناحية أخرى لا يتصور أن يكون هذا الأمر والنهى فى مواجهة الأفراد. فالصحافة مفروض فيما أنها تعبر عن آرائهم وآمالهم. ولا يتصور أن يكون ذلك فى مواجهة الدولة بسلطاتها المختلفة فذلك يتنافى مع وظيفة الصحافة.

كما أنه لا يوجد فارق يذكر بين تسمية الصحافة سلطة رابعة أو سلطة شعبية فتعبير سلطة شعبية كسلطة رابعة ، فالسلطات كلها مردها إلى الشعب، وكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يمكن نعتها بهذا الوصف، ولا حرج فى ذلك، فالمادة الثالثة من الدستور تنص على ذلك حيث تقضى «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها على الوجه المبين فى الدستور».

ونخلص من ذلك إلى أن تقنين الصحافة كسلطة شعبية إن هو إلا بدعة لا يستقيم أمرها والمنطق القانونى السليم، ولا يمكن بهذا أن نضمن لها حريتها ونزاهتها فهذه وتلك إنما تكون بعدم التدخل فى شئونها سواء من جانب سلطات الدولة، أو من جانب مراكز القوى وجماعات الضغط فى المجتمع.

الفصل الأول

رئيـس الجمهوريـة

من أبرز ملامح الدستور المصرى الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ الوضع الخاص لرئيس الجمهورية وهيمنته الكاملة على سائر السلطات والمؤسسات الدستورية(٥).

ومن ثم فإن دراسة مركز رئيس الجمهورية فى الدستور المصرى يعتبر مدخلا أساسيا لفهم آليات النظام الدستورى الذى نظمه دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١.

ودراسة مركز رئيس الجمهورية على الوجه السابق تقتضى من ناحية أولى دراسة اختيار رئيس الجمهورية سواء من حيث الشروط اللازمة فى شخص المرشح أو كيفية اختياره، ومن حيث تحديد واجباته وحقوقه ثم تحديد اختصاصاته بوصفه رئيسا للدولة(٦). وأخيرا مدة توليه الرئاسة وأسباب انتهاء هذه المدة.

وبناء على ما سبق سوف نقسم هذا الفصل إلى:

المبحث الأول : اختيار رئيس الجمهورية.

المبحث الثانى : واجبات الرئيس وحقوقه.

المبحث الثالث : اختصاصات رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للدولة.

المبحث الرابع : مسئولية رئيس الجمهورية.

المبحث الخامس: مدة الرئاسة وأسباب انتهاء هذه المدة.

وذلك على الوجه التالى:

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية

يمثل نظام اختيار رئيس الجمهورية أهمية كبيرة فى النظام الدستورى فى الدولة. ذلك أنه يعنى بإسناد منصب رئيس الجمهورية إلى شخص بعينه. ولا شك أن أهمية هذا النظام تنبثق من أهمية منصب الرئيس وعظم اختصاصاته التى تؤثر بلا شك على سائر المؤسسات الدستورية الأخرى فى الدولة. ومن ثم عنى الدستور بتحديد الشروط اللازم توافرها فى شخص المرشح للرئاسة ثم تحديد كيفية انتخابه وهو ما سوف نبينه فيما يلى:

المطلب الأول

الشروط اللازم توافرها فيمن يختار رئيسا للجمهورية

حددت المادة ٧٥ من الدستور الشروط اللازم توافرها فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية. فنصت على أن «يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين. وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية».

وعلى ذلك فإن هذه الشروط ثلاثة :

١- أن يكون مصريا من أبوين مصريين.

٢- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

٣- ألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

أولا - الجنسية المصرية:

واشتراط الجنسية الوطنية فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية شرط بديهى معمول به فى كافة دساتير العالم. وإذا كان شرط الجنسية ضروريا لمباشرة الحقوق المدنية والسياسية طبقا للقوانين المنظمة لهذه الحقوق، فإنه يكون ضروريا من باب

أولى لشغل أكبر منصب فى الدولة وهو منصب رئيس الدولة[٧].

واشترط النص أيضا أن يكون من أبوين مصريين أى أن يكون مصريا أصيلا أى مولود لأب مصرى وأم مصرية. وعلى ذلك فإنه على الرغم من أن المشرع المصرى اعتد بصفة أساسية فى ثبوت الجنسية المصرية بالميلاد لأب يحمل هذه الجنسية. أى بحق الدم[٨]. فإنه تطلب أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية مولودا لأب وأم مصريين. ومن ثم فلا يصح والحال كذلك. أن يكون مصريا بالتجنس. على أن النص لا يشترط أن يكون الأب والأم مصريين أصلا، بل يكفى أن يكونا كذلك بالتجنس وهو قصور فى النص لا يستقيم وخطورة منصب رئيس الجمهورية وعظم السلطات التى يمارسها.

وذهب البعض إلى أن «روح النص وخطورة المنصب تقتضى أن يكون الوالدان يتمتعان بالجنسية المصرية الأصيلة، ولا يكتفى فى أمرهما باكتساب الجنسية المكتسبة عن طريق التجنس»[٩].

وفى الحقيقة رغم أن هذا الرأى يستهدف المصلحة العامة إلا أنه يتجاوز صراحة النص والذى لم يذكر ضرورة أن يكون الأبوان متمتعين بجنسية مصرية أصيلة وهو أمر لا يمكن اعتباره تفسيرا للنص إذ أنه يحمل بأحكام جديدة لا يحتملها منطوقه. وهو ما يخالف منطق التفسير وحده. وعلى كل حال فهذا نقص فى النص يجب تداركه بتعديل الدستور لكى يشترط الجنسية الأصيلة فى والدى المرشح للرئاسة.

ثانياً - أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية:

وهذا أيضاً شرط طبيعى إذ أنه لا يقبل أن يلى منصب رئيس الجمهورية شخص لا يستطيع ممارسة حقوقه المدنية والسياسية. ومن ثم يجب أن يكون للشخص أهلية ممارسة هذه الحقوق. والأهلية بصفة عامة La Capacité تعنى صلاحية الشخص لأن تتعلق به حقوق له أو عليه[١٠]. وهذه الأهلية قد يعتريها عارض من العوارض التى تؤثر فيها وهى خمس: الجنون والعته والسفه

والغفلة والعاهة الجسمية. ومن ثم لا يصح أن يتولى منصب الرئيس شخص أصابه الجنون أو العته أو السفه أو الغفلة أو العاهة الجسمية التى تعوقه عن أداء عمله كأن يكون به صمم أو عمى أو بكم أو ما شابه ذلك.

كما يشترط ألا يكون محروما من مباشرة الحقوق السياسية لسبب لا يتعلق بالعوارض التى سبق أن حددناها. وينظم قانون مباشرة الحقوق السياسية هذا الحرمان[١١].

ثالثا - ألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية:

واستهدف المشرع الدستورى أن يكون الشخص المرشح لرئاسة الجمهورية قد بلغ سن الأربعين وذلك برهان على نضج شخصيته واكتمالها وهو أمر يتفق وخطورة المنصب واختصاصاته. ويحسب السن هنا بالسنوات الميلادية ونرى أن المناط فى توافر شرط السن هو لحظة تولى الشخص لمهام منصبه وهنا من المتصور أن يتقدم للترشيح شخص لم يبلغ سن الأربعين ولكنه سوف يبلغها حين ينتهى الانتخاب ويتولى مهام منصبه، وهذا على خلاف ما يوحى به ظاهر النص حيث ينص على أن يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية .. وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

تلك هى الشروط التى حددها النص الدستورى التى يجب توافرها فى رئيس الجمهورية. وكما هو ظاهر فإن المشرع الدستورى قد أغفل النص على شرط الجنس والدين، فهل من المتصور أن يكون رئيس الجمهورية فى مصر امرأة. أو على غير دين الإسلام.

يذهب الرأى الراجح إلى أن نص المادة الثانية من الدستور والتى تنص على أن «الإسلام دين الدولة .. ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع. تمنع تولى رئاسة الجمهورية لغير المسلم أو للمرأة»[١٢].

على أننا نرى ضرورة أن ينص الدستور صراحة على ذلك درءاً لكل لبس وذلك لأن هناك نصوص أخرى فى الدستور تنص على أن «المواطنون لدى

القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة» المادة ٤٠ كما تنص المادة ٦٢ على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى» وكلها نصوص دستورية واجب إعمال حكمها. ومن ثم فإنه لا مناص من تعديل نص المادة ٧٥ لكى يتضمن هذه الشروط. وأيضا ضرورة اشتراط عدم زواج المنتخب لرئاسة الدولة من أجنبية[١٣].

المطلب الثانى

كيفية اختيار رئيس الجمهورية

فى نظم الحكم الجمهورى ينتخب رئيس الجمهورية إما عن طريق الشعب أو عن طريق هيئة أو سلطة أخرى من سلطات الدولة وخاصة السلطة التشريعية.

وقد يذهب الدستور مذهبا وسطا بأن يخلط بين الأسلوبين فيجعل حق الترشيح لسلطة معينة ويكون حق الانتخاب مقررا للشعب.

على أنه من الثابت أن أكثر أنظمة انتخاب الرئيس ديمقراطية هى الطريقة التى تجعل هذا الانتخاب حقا للشعب. وإسناد السلطة عن طريق انتخاب الشعب مباشرة إلى الرئيس أمر يحقق فوائد كثيرة. فهو يجعل رئيس الجمهورية حكما بين السلطات. فلا يسعى إلى كسب ود سلطة على حساب الأخرى إن كان اختياره وترشيحه بيد هذه السلطة كما أنه سوف يعمل حسابا للشعب وهو يمارس سلطاته فلا يطمح إلى الاستبداد. وذلك لأنه دائما يعمل لمصلحة الشعب ورضائه.

أما فى حالة وجود هيئة أو سلطة وسيطة فى انتخاب رئيس الجمهورية فهو يقلل من فاعلية وسيلة الانتخاب، ويضحى الأمر فى حقيقته تحكم أقلية فى ترشيح وتوليه رئيس الجمهورية، وهو أمر يؤدى إلى استبداد هذه الهيئة. ويعمد

رئيس الجمهورية إلى السيطرة على هذه السلطة ومن ثم تصبح عملية اختيار رئيس الجمهورية عملية شكلية خالية من أى مضمون.

ويذهب البعض إلى أن انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية يقوى من مركزه فى مواجهة سلطات الدولة الأخرى ويؤدى إلى استبداده. وهذا مردود بأن رئيس الجمهورية يمارس سلطات محددة وفقا للدستور لا يستطيع أن يتجاوزها. كما أن انتخابه عن طريق الشعب يؤدى إلى وجود رقابة شعبية عليه. وللشعب إن أراد عدم التجديد له وانتخابه مرة أخرى. ولعل نظرة إلى الواقع تؤيد هذا الأمر. فالدول التى ينتخب فيها رئيس الدولة من الشعب مباشرة يندر فيها إعادة انتخاب الرئيس لأكثر من مدة أو مدتين فى حين أن تولية رئيس الجمهورية عن طريق هيئة أو سلطة أخرى غير الشعب يؤدى إلى أن السلطة لا تنتقل فى هذه الدول إلا عبر وسيلتين فقط هما الانقلاب أو الوفاة .

وفى مصر أخذ الدستور المصرى بطريقة الاستفتاء الشخصى على تولية رئيس الجمهورية بعد أن يقوم مجلس الشعب بتسمية المرشح لرئاسة الجمهورية بإجراءات حددها الدستور. وهى طريقة فى مجملها غير ديمقراطية ولم تعد تتفق ونظامنا السياسى والدستورى بتطوره الراهن.

ولدراسة طريقة اختيار رئيس الجمهورية فى مصر فى ظل دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ يجدر بنا أن نبين أولا تنظيم هذه الطريقة فى الدستور المصرى ثم نبين آثار هذه الطريقة على النظام السياسى المصرى.

وذلك على الوجه التالى:

الفرع الأول

تولية رئيس الجمهورية فى مصر وفقا لنظام الاستفتاء الشخصى

قبل تعديل المادة ٧٦

دخل الاستفتاء الشخصى فى مصر بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ فى دستور

١٦ يناير ١٩٥٦ - وما كان متصورا أن يجد مكانا فى النظام السياسى المصرى قبل هذا التاريخ. حيث كان نظام الحكم فى مصر ملكيا قائما على وراثة الحكم فى أسرة محمد على - ومن تاريخ العمل بهذا الدستور حتى أيامنا هذه ظل نظام الاستفتاء الشخصى نظاما مقررا لتولى رئيس الدولة على الرغم من تحول النظام السياسى المصرى من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب(١٤).

وهو ما نصت عليه المادة ٧٦ من دستور سنة ١٩٧١ حين قررت «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه، ويتم الترشيح فى مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية. بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول.

ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء. فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره. وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها».

الفرع الثانى

انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لتعديل

المادة ٧٦ من الدستور

بتاريخ ٢٦ فبراير ٢٠٠٥ وجه رئيس الجمهورية خطاباً إلى مجلس الشعب يطلب فيه تعديل المادة ٧٦ من الدستور وإضافة مادة جديدة إلى نصوصه برقم ١٩٢ مكرر وضمن خطابه مجموعة من المبادئ الأساسية التى رآها كفيلة بتحقيق الغرض من التعديل.

وترتيباً على ذلك فقد صدر التعديل الدستورى بعد تمام إجراءاته فى ٢٦ مايو ٢٠٠٥ وجرى نص المادة ٧٦ بعد تعديلها على :

«ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر».

ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

وللأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة (٥٪) على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥، وفقاً لنظامه الأساسى.

وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل

من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه.

وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلى :

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.

٢- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٣- إعلان نتيجة الانتخاب.

٤- الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.

٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ. ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

ويجرى الاقتراع فى يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها

لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية. وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة.

ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة اشترك فى انتخاب الإعادة، وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد، أو لم يبق سواه بسبب تناول باقى المرشحين أو لعدم ترشيح احد غير من خلال مكانه، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة. وينظم القانون ما يتبع فى حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور.

وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها. فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة، وينشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

وفقاً لهذا التعديل فإن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر. واشترط هذا التعديل لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يحصل

المتقدم للترشيح على تأييد ٢٥٠ عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلس الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات على ألا يقل عدد المؤيدين من مجلس الشعب عن ٦٥ عضواً ومن مجلس الشورى ٢٥ عضواً. ولا يجوز للعضو المنتخب أن يؤيد أكثر من مرشح.

وهذا القيد المتعلق بتزكية عدد من الأعضاء المنتخبين فى مجلس الشعب والشورى والمجالس المحلية يزداد بنسبة زيادة عدد أعضاء كل مجلس.

وأجاز النص بعد تعديله للأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح أن ترشح احد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فيها سنة متصلة على الأقل. ويشترط فى هذه الحالة أن يحصل الحزب على ٥٪ من مقاعد المنتخبين فى مجلسى الشعب والشورى قبل آخر انتخابات أجريت قبل الترشيح للرئاسة.

واستحدث هذا التعديل ما سمى بلجنة الانتخابات الرئاسية وكفل لها الاستقلال وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً وعضوية كل من رئيس محكمة استئناء القاهرة وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة وخمس من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد يختار ثلاثا منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى.

وأوكل النص الدستور م٧٦ بعد تعديله لهذه اللجنة مباشرة كافة الاختصاصات التى تتعلق بعملية الترشيح والإشراف على الانتخابات وتنظيم إجراءاته وإعلان النتائج وما يرتبط بهذه العملية من إجراءات سواء تعلقت بفحص تظلمات أو طعون. وحصن النص الدستورى قراراتها من كل رقابة وجعلها غير قابل للطعن عليها بأى طريق وأمام أى جهة.

ونظم النص الدستورى بعد تعديله رقابة دستورية سابقة على القانون المنظم للانتخابات الرئاسية وذلك بوجوب عرض مشروع القانون على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور.

وتطبيقاً لهذا النص صدر القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية وجرت أول انتخابات رئاسية فى مصر بالانتخاب المباشر السرى العام وذلك فى سبتمبر ٢٠٠٥.

وفى التعديلات الدستورية الأخيرة التى أجريت فى مايو ٢٠٠٧ تم تعديل الفقرة الثالثة والفقرة الرابعة من المادة ٧٦ وذلك بهدف التيسير على الأحزاب السياسية بالنسبة للشروط الدائمة للترشيح لرئاسة الجمهورية. وجرى تعديلها كما يلى «الفقرتان الثالثة والرابعة: ولكل حزب من الأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة (٣٪) على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين فى مجلسى الشعب والشورى، أو ما يساوى ذلك فى أحد المجلسين ، أن يرشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسى متى مضت على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة ، يجوز لكل حزب من الأحزاب السياسية المشار إليها، التى حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل فى أى من المجلسين فى آخر انتخابات، أن يرشح فى أى انتخابات رئاسية تجرى خلال عشر سنوات اعتباراً من أول مايو ٢٠٠٧، احد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسى متى مضت على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

المبحث الثانى

واجبات الرئيس وحقوقه

أولا - واجباته:

حددت المادة ٨١ من الدستور التزامات رئيس الجمهورية بقولها «لا يجوز لرئيس الجمهورية أثناء مدة رئاسته أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يبيعها أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقاضيها عليه».

ويتضح من ذلك أن الدستور استهدف تحقيق أمرين:

الأول: ضرورة تفرغ رئيس الجمهورية لمهام الرئاسة. وهى مهمة شاقة لا سيما وأن الدستور يخوله اختصاصات كثيرة. ومن ثم منعه من مزاولة أى مهنة حرة أو عمل تجارى أو مالى أو صناعى.

الثانى: الحيلولة بين رئيس الجمهورية وبين استغلال سلطاته فى تحقيق منفعة خاصة فى حالة التعامل مع الدولة سواء بالبيع إليها أو الشراء منها أو الإيجار لها أو الاستئجار منها.

ثانيا - حقوقه المالية:

١- حق رئيس الجمهورية فى الراتب والمعاش:

نصت المادة ٨٠ من الدستور على أن «يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية ولا يسرى تعديل المرتب أثناء مدة الرئاسة التى تقرر فيها التعديل. ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقاضى أى مرتب أو مكافأة أخرى».

وقد صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٧ لكى يحدد راتب رئيس الجمهورية ونص على ما يلى:

١- مرتب رئيسى ١٢٠٠٠ جنيه فى السنة.

٢- بدل تمثيل ١٢٠٠٠ جنيه فى السنة.

ويستحق معاشا يساوى مجموع المرتب وبدل التمثيل. ويؤول من بعده إلى زوجته طوال حياتها ما لم تتزوج، ولأولاده البنين حتى الانتهاء من دراستهم الجامعية أو بلوغهم سن الثامنة والعشرين أيهما أقرب. والبنات إلى أن يتزوجن. ولا يخضع بدل التمثيل والمعاش المستحق لأية ضرائب أو رسوم.

٢- حقوق الرئيس بعد تركه منصبه:

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٧ على أن تكفل الدولة دون مقابل مسكنا ملائما يعد لسكنى رئيس الجمهورية بعد تركه منصبه ولأسرته حال حياته، ومن بعده لزوجته ولأولاده طبقا للأحكام والقواعد المنصوص عليها فى المادة السابقة.

وتتحمل الدولة التكاليف اللازمة لتوفير الحراسة والأمن والرعاية اللازمة لرئيس الجمهورية السابق، كما تتحمل بجميع الضرائب والرسوم المقررة على شاغلى المساكن. ويصدر رئيس الجمهورية القرارات المنفذة لذلك.

ويهدف القانون من ذلك أن يضمن لرئيس الجمهورية بعد تركه منصبه حياة كريمة تليق به وهو أمر واجب.

المبحث الثالث

اختصاصات رئيس الجمهورية

تتعدد اختصاصات رئيس الجمهورية بمقتضى دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١. فثمة اختصاصات يمارسها باعتباره رئيسا للدولة. وأخرى يمارسها باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية كما نظم الدستور لرئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية . يشارك بها مجلس الشعب فى التشريع.

وفى هذا المبحث سوف نتناول اختصاصات الرئيس باعتباره رئيسا للدولة وتتمثل هذه الاختصاصات فى تأكيد سيادة الشعب (م ٧٣) واتخاذ تدابير سريعة فى حالة الخطر (م ٧٤) وتعيين نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية (م ١٣٩)

واستفتاء الشعب فى المسائل الهامة (م ١٥٢). وسوف نتناول كلا منها فى مطلب مستقل.

المطلب الأول

تأكيد سيادة الشعب ورعاية الحدود بين السلطات

نصت المادة ٧٣ من الدستور على أن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى».

وعلى ذلك فإن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، فلم يشأ الدستور أن يفصل بين رئاسة الدولة وبين رئاسة الجمهورية على النسق الذى تسير عليه بعض الدول. فالنظام السياسى مثلاً فى الاتحاد السوفيتى سابقاً كان يفصل بين رئاسة الجمهورية ويمارس سلطاتها السكرتير الأول للحزب الشيوعى. أما رئاسة الدولة فيتولاها شخص آخر.

وإذا كانت المادة ٧٣ من الدستور لم تبين التزامات محددة. وإنما جاءت فى عبارات عامة مثل «يسهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية. فهذه أهداف لا يمكن تحقيقها إلا من خلال الاختصاصات الأخرى التى خولها الدستور رئيس الجمهورية».

على أننا نتوقف عند آخر عبارات هذه المادة والتى تنص على «.. ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى».

فهذه الفقرة تُنصب رئيس الجمهورية حكماً بين السلطات. ومن مقتضيات هذا الدور ضرورة أن يكون محايداً حتى يستطيع أن يضبط التوازن بين هذه السلطات. على أننا نرى أن ثمة أمرين يمنعان رئيس الجمهورية من القيام بهذا الدور.

الأمر الأول: يتمثل فى تضخم اختصاصات رئيس الجمهورية سواء السياسية أم التشريعية أم التنفيذية بصورة تتضاءل معها قدرة المؤسسات الدستورية الأخرى على العمل الخلاق والمؤثر فى إطار النظام السياسى. ذلك أن جل هذه المؤسسات تدور فى فلكه وتعمل بتوجيهاته.

الأمر الثانى: رئاسة رئيس الجمهورية للحزب الحاكم. وهو أمر لم يعد يتفق وآليات النظام السياسى المصرى الذى يفترض أنه يقوم على تعدد الأحزاب. وإذا كانت الأنظمة الدستورية المقارنة كما هو الحال فى أمريكا وفرنسا تسمح بانتخاب حزبى لمنصب الرئاسة. فإنه ينفك عن حزبه تماماً بعد انتخابه ويصبح رئيساً للجميع ولا يستطيع تمييز حزبه عن غيره من الأحزاب. وهذا فضلاً عن رسوخ التقاليد الديمقراطية وقوة المؤسسات الدستورية فى هذه الدول.

أما عندنا فى مصر فإنه «لا يخفى على أحد مدى حرص الجهاز الإدارى عندنا بكامله على التلون بلون الحاكم وبسرعة مذهلة، ومن ثم حرصه على الاستجابة لرغباته وحتى نزواته، وقراءة أفكاره واستباقها أحياناً، بأكثر من حرص هذا الجهاز على سيادة القانون أو توفير المساواة بين المواطنين أجمعين على اختلاف ألوانهم وانتماءاتهم السياسية»[١٥].

ولعلنا نُذكر بما حدث عندما أسس رئيس الوزراء الأسبق حزب مصر سنة ١٩٧٦ فأنضم إليه الكثيرون ومنهم أعضاء مجلس الشعب. وعندما أعلن الرئيس السادات رحمه الله تأسيس الحزب الوطنى. انتقل إليه أعضاء حزب مصر جميعهم إلا قليلا.

ومن ثم فإن رئاسة رئيس الدولة لحزب سياسى يؤدى إلى تفريغ نظام تعدد الأحزاب من مضمونه ومحتواه. ويؤدى إلى تحويل هذا التعدد إلى ضرورة قيام حزب مسيطر وهو حزب الرئيس وبجواره مجموعة من الأحزاب الهامشية التى لا تقدر على شيء.

المطلب الثانى

اختصاصات الرئيس بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور

بعد تعديلها فى مايو ٢٠٠٧

تنص المادة ٧٤ على ما يلى: «لرئيس الجمهورية - إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى - أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلسى الشعب والشورى. ويوجه بيانا إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها. ولا يجوز حل مجلس الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات».

وبداءة تعتبر - المادة ٧٤ نصا مستحدثا بدستور ١٩٧١، حيث إن هذه المادة لم يكن لها أى أصداء فى الوثائق الدستورية فيما قبل هذا الدستور بل الأكثر من ذلك، فإن حكم هذه المادة لم يرد حوله إشارة من قريب أو من بعيد سواء فى جلسات الاستماع التى عقدها مجلس الشعب، أم فى المناقشات التى تمت أمام اللجنة التحضيرية لوضع مشروع الدستور[١٦].

ونظراً لخطورة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى هذه المادة فإننا سوف نبين شروط اللجوء إليها وموضوع سلطات الرئيس فيها.

أولا - شروط اللجوء للمادة ٧٤:

يتضح من مطالعة نص المادة ٧٤ أنه يجب توافر عدة شروط لكى يصح اللجوء إلى إجراءات هذه المادة. وهى فى مجملها تنصرف إلى ضرورة وجود خطر تتوافر فيه أوصاف معينة وأن ينتج عنه أثار محددة .

١- وجود خطر جسيم وحال لا يمكن تداركه بالوسائل العادية:

فيلزم من ناحية أولى - وجود خطر، وهو حالة واقعية تؤدى إلى الإضرار بمصالح اعتبرها الشارع، وهذا التعريف - وإن كان يصدق على قليل الخطر

وكثيرة فإن الفقه والقضاء قد تواترا على اشتراط وصفين للخطر هما الجسامة والحلول. وقد سكتت المادة ٧٤ عن اشتراطها فى الخطر، حين نصت على «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد ...» فهل يعنى أن هذه المادة - على خطورة أحكامها - قد أهدرت هذين الوصفين ؟ هذا ما ذهب إليه جانب من الفقه المصرى، حيث خول رئيس الجمهورية سلطة فى تقدير الظروف التى تحيط بالخطر، ومن ثم يكون له وحده تقرير وقوع التهديد الذى يستدعى تدخله لتطبيق نص المادة ٧٤ من الدستور. ولا يحول دون ذلك أن يكون التهديد قليل الشأن أو ذا أثر ضئيل لا ينتج عنه خطر حقيقى(١٧).

على أن هذا الرأى لا يمكن قبوله بحال، وذلك لأسباب عديدة فمن ناحية أولى: يعتبر نص المادة ٧٤ تطبيقا لنظرية الضرورة، والتى لا ترتضى لتطبيقها سوى توافر خطر جسيم وحال. وهذا ما استقر عليه جمهور الفقه المصرى(١٨)، وكذلك القضاء(١٩). ومن ناحية ثانية: فإن منطق المادة ٧٤ تقتضى أن تكون البلاد فى مواجهة مخاطر استثنائية، يصعب توقعها، ويستحيل تداركها بغير هذا الطريق الاستثنائى. وهذا يعنى أن تلك الاخطار - فضلا عن ضرورة أن تهدد موضوعات معينة حددها الدستور - فإنها لابد وأن تكون أخطارا حالة وجسيمة. علاوة على ذلك فإن الأخطار العادية نجد لها ما يواجهها من نصوص دستورية وقانونية.

٢- أن يهدد الخطر موضوعات محددة:

فالمادة ٧٤ اشترطت أن يهدد الخطر الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى، وهى عبارات تتسم بالغموض وعدم التحديد.

أ- الوحدة الوطنية: استخدمت هذه العبارة بكثرة فى نصوص دستور سنة ١٩٧١، ووردت تحديدا فى المواد ٣، ٦٠، ٧٣، ٧٤، بل إن قانونا صدر بعنوان «حماية الوحدة الوطنية» وهو القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ الذى حدد

فى مادته الأولى ما يقصده من عبارة الوحدة الوطنية بأنها الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة. والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور على وجه الخصوص:

- تحالف قوى الشعب العاملة.
- تكافؤ الفرص بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة.
- حرية العقيدة وحرية الرأى، بما لا يمس حريات الآخرين أو المقومات الأساسية فى المجتمع.
- سيادة القانون.

وتقوم الوحدة الوطنية على أساس إعطاء الأولوية دائماً لأهداف النضال الوطنى والتحررى وعلى أفضلية المصالح القومية الشاملة على المصالح الخاصة بكل قوة أو طائفة أو فئة اجتماعية.

وعلى ذلك فإن الوحدة الوطنية «هى الوحدة بين قطاعات الشعب وطوائفه وأقاليمه وعقائده»[٢٠].

ب- سلامة الوطن: وتعرض سلامة الوطن للخطر تتحقق إذا ما كانت البلاد مهددة تهديدا حقيقيا بغزو خارجى كما تتحقق أيضا من الداخل إذا حدث تمرد من بعض فصائل القوات المسلحة أو حدث إضراب شامل شمل جميع مرافقها. على أنه لا يجوز أن يتوسع فى تفسير ذلك، إذ لا يستقيم الأمر مع القول بتعرض سلامة الوطن للخطر نتيجة أخطار قليلة الأهمية كإضراب فى بعض قطاعات الإنتاج أو عدد من المظاهرات فى بعض الأنحاء. فهذه وتلك أخطار يمكن مواجهتها بالوسائل التى تكفلها القوانين العادية.

ج- إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى: ذكرت المادة ٧٤ من الدستور تعبير «مؤسسات الدولة» وكان من الأوفق استخدام تعبير السلطات العامة، على أن الفقه فى أغلبه يذهب إلى أن المقصود - فى منطق المادة ٧٤ -

بتعبير المؤسسات العامة. هى السلطات العامة الثلاث (التشريعية - التنفيذية - القضائية)[٢١]. على أن البعض يذهب إلى تعريف المؤسسات الدستورية بأنها كل مؤسسة ذكرها الدستور صراحة، وأناط بها دورا محددا، وعلى ذلك يشمل هذا المصطلح فى نطاقه - فضلا عن سلطات الدولة الثلاث - المحكمة الدستورية العليا والمدعى العام الاشتراكى والقوات المسلحة والشرطة فكل هذه المؤسسات إنما تعد مؤسسات دستورية فى حكم المادة ٧٤ حيث أن الدستور خص كلا منها بفصل مستقل من فصول تلك السلطات العامة[٢٢].

وفى حقيقة الأمر لا نرى تعارضا جوهريا بين هذا الرأى وذاك، غير أن الرأى الأول يرتضى الإجمال، وعدم الخوض فى تفصيلات مسلم بها، بينما الرأى الثانى يرى ضرورة التفصيل. وهذا النهج وذاك لا ينفى اتفاق الرأيين حول معنى مؤسسات الدولة الدستورية، فالمدعى العام الاشتراكى، والمحكمة الدستورية وغيرها أجهزة تعمل فى نطاق سلطات الدولة الثلاث. ولا تشترط المادة ٧٤ أن يبلغ الخطر إلى حد توقف هذه المؤسسات الدستورية عن أداء دورها توقفا تاما، بل يكتفى أن يكون من أثر هذا الخطر إعاقة هذه المؤسسات عن أداء دورها الدستورى، المنوط بها، وبحيث لا يمكن الاستعانة بوسائل أخرى لإزالة أسباب الإعاقة وقد ذهب رأى فى الفقه، إلى ضرورة اشتراط إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى - عند توافر خطر يهدد سلامة الوطن[٢٣] على أن هذا التفسير لا يسعه نص المادة ٧٤، والتى تحدد حالات التعرض للخطر، وتفصل بين كل منها بكلمة (أو) وهى تفيد الفصل بين ما قبلها وما بعدها.

ثانيا - سلطات رئيس الجمهورية وفقا للمادة ٧٤:

تنص المادة ٧٤ على أنه «لرئيس الجمهورية إذا ... أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها».

وعلى ذلك فإن نص هذه المادة تقتضى :

١- اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر .

٢- توجيه بيان إلى الشعب .

٣- إجراء استفتاء على ما اتخذه الرئيس من إجراءات .

١- الإجراءات السريعة:

ومما يستدعى الانتباه أن المادة ٧٤ وصفت ما يجوز للرئيس اتخاذه من تدابير لمواجهة حالة الضرورة بعبارة «الإجراءات السريعة» وهى عبارة مستحدثة لم يسبق أن استخدمها الشارع الدستورى فى أى نص آخر. كما أنها حديثة على التاريخ الدستورى المصرى حداثة المادة ٧٤ نفسها. ولنا أن نتساءل - عن معنى الإجراءات السريعة. إذا رجعنا إلى الأصل التاريخى للمادة ٧٤ من الدستور المصرى رأيناه يتمثل فى نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسى والتى تصف الإجراءات التى يتخذها رئيس الجمهورية الفرنسى لمواجهة حالة الضرورة بالإجراءات اللازمة les mesures exigees فهل تختلف الإجراءات السريعة التى نصت عليها المادة ٧٤، عن الإجراءات اللازمة التى نص عليها الدستور الفرنسى.

والفقه المصرى فى تفسيره لهذه العبارة، يكاد يستقر أغلبه على جواز ممارسة رئيس الجمهورية لوظيفتى التشريع والتنفيذ، بمقتضى نص المادة ٧٤. وذلك فى حدود مواجهة الخطر الواقع فعلا على الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو ذلك الذى أدى إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى[٢٤]. ويستلزم الأمر بطبيعة الحال. وجوب أن تكون هذه الإجراءات ذات صبغة وقتية. على أن هناك من الفقه المصرى من ذهب فى تفسيره لعبارة الإجراءات السريعة إلى مدى أوسع من ذلك بكثير، حيث يجيز لرئيس الجمهورية إمكانية تعديل نصوص الدستور بموجب نص المادة ٧٤ من الدستور[٢٥].

وفى حقيقة الأمر يجد مذهب الفقه المصرى - فى توسيعه لمفهوم الإجراءات السريعة، مصدره المباشر فى الفقه الفرنسى الذى يذهب إلى مدى مشابه فى تفسيره للمادة ١٦ من الدستور الفرنسى والتى تعطى لرئيس الدولة الحق فى اتخاذ الإجراءات اللازمة، ويذهب الرأى الراجح فى الفقه الفرنسى إلى أن رئيس الجمهورية يملك فى إطارها سلطات مطلقة حتى أنه يستطيع وقف العمل بنصوص الدستور(٢٦). ويذهب آخرون إلى أن نص المادة ١٦ يشكل نظاما دستوريا مختلفا تمام الاختلاف عن النظام الدستورى العادى(٢٧).

وفى اعتقادى أن التوسع فى تفسير عبارة الإجراءات السريعة الواردة بنص المادة ٧٤ قياسا على آراء الفقه الفرنسى بخصوص عبارة الإجراءات اللازمة التى وردت فى المادة ١٦ من الدستور الفرنسى يعتبر قياسا مع الفارق. فهو يهمل بصورة كبيرة الفروق الجوهرية بين آلية النظام الدستورى الفرنسى والنظام الدستورى المصرى فتطبيق المادة ١٦ إنما تحوطه ضمانات كثيرة فبخلاف الضمانات القانونية التى تكفلها المادة ١٦ وأهمها استشارة رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس المجلس الدستورى وغل يد رئيس الجمهورية عن حل الجمعية الوطنية، واجتماع البرلمان بقوة القانون، وهى أمور لم يرد لها مقابل فى المادة ٧٤ لدينا - يوجد الرأى العام والذى يعد ضمانة أساسية وهامة ولا يمكن بحال التقليل من شأنها حيث أنها تحول - بصورة فعالة - أن يستبد رئيس الجمهورية فى ممارسة سلطات المادة ١٦.

وترتيبا على ما سبق تجب الحيطة عند تفسير عبارة الإجراءات السريعة الواردة فى المادة ٧٤، ويلزم أن نبحث عن تفسير يتلاءم وواقعنا السياسى والاجتماعى، ويستقى فحواه من نصوص الدستور المصرى ، وألا نقيس قياسا تاما على ما انصرف إليه جهد الفقه فى فرنسا.

فمن ناحية أولى: يجب التسليم بأن الإجراءات السريعة «تعنى القرارات المؤقتة اللازمة لمعالجة الموقف سواء أكانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية.

ومن ثم نحن لا نسلم بما يذهب إليه البعض من التسليم بانتقال السلطة التشريعية إلى رئيس الجمهورية. فنحن وإن كنا نسلم تماما بأن الظروف الاستثنائية تؤثر إلا إعمال القواعد القانونية وتؤدى إلى تعديل فى مضمون ومدى مبدأ المشروعية، إلا أن هذا التعديل فى المدى والمضمون لا يمكن بحال أن يؤدى إلى إلغاء مبدأ المشروعية ذاته. وعلى ذلك فإن الإجراءات السريعة تكون بإصدار كافة القرارات المؤقتة اللازمة لمعالجة الموقف سواء أكانت «قرارات فردية - وهذا هو الغالب - كإعلان التعبئة العامة أو نقل مقر الحكومة إلى مكان آخر حتى يزول الخطر أو إصدار أمر مؤقت إلى القوات المسلحة بإعادة النظام المختل إلى نصابه - أم كان قرارا عاما مؤقتا كوقف ممارسة بعض الحريات كحرية الاجتماع، أو حرية التنقل بحظر التجوال أو حرية الصحافة، إلى أن يزول الخطر. فلا يدخل ضمن هذه الإجراءات الوقتية استحداث تشريع له صفة الدوام والاستمرار، ولو قصد الدستور ذلك لنص عليه صراحة»(٢٨). فالتشريع - فى حد ذاته - لا يعتبر قرارا مؤقتا يواجه حالات عارضة قد تزول بعد ساعات أو بعد أيام.

ومن ناحية ثانية: استخدم الدستور عبارة الإجراءات السريعة، والإجراءات من الناحية اللغوية. تعنى كل تصرف قانونى أو مادى يمكن اتخاذه، وهى بهذا المعنى أوسع نطاقا من كلمة التشريعات وتشملها، ولكن الدستور المصرى فى المادة ٨٦ منه قصر مهمة التشريع على مجلس الشعب فنصت هذه المادة على ما يلى: «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع» وبتطبيق المبدأ القانونى، الذى يقضى بأن الخاص يقيد العام، فإن المادة ٨٦ تقيد نص المادة ٧٤، وتستبعد من نطاق الإجراءات التى يكون لرئيس الجمهورية حق اتخاذها - لمواجهة الخطر الذى عينته - إمكانية صدور تشريعات بناء عليها.

ومن ناحية ثالثة: حدد الدستور تدخل رئيس الجمهورية فى العملية التشريعية وذلك بإصدار قرارات لها قوة القانون فى موضعين: الأول نص المادة ١٤٧، والثانى: نص المادة ١٠٨(٢٩).

٢- توجيه بيان إلى الشعب:

تنص المادة ٧٤ على ضرورة أن يوجه رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب، على أن الدستور لم يحدد شكلاً معيناً لصدور هذا البيان، على أن الأمر لا يخرج عن ضرورة أن تتضمن هذه الرسالة، قرار رئيس الجمهورية اللجوء إلى المادة ٧٤ وتبرير هذا اللجوء وذلك بذكر الظروف الاستثنائية التى ولدت الخطر الحال والجسيم، الذى بات يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو أدى إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى. وفضلا عن ذلك، ضرورة أن تتضمن ايضا الإجراءات التى اتخذها رئيس الجمهورية لدرء هذه المخاطر.

ومما لا شك فيه أن هذا البيان يعتبر ذا أهمية كبيرة حيث إنه يمكن الرأى العام - بكافة تشكيلاته السياسية والنقابية - من تحقيق رقابة فعالة على أعمال وقرارات رئيس الجمهورية. كما أن هذا البيان - من ناحية أخرى. نوع من المشاركة الشعبية بين رئيس الجمهورية، وأفراد الأمة فى وقت تتعرض فيه البلاد لأزمة حادة حتى يمكن لها أن تعلم بقرارات رئيس الجمهورية.

٣- إجراء الاستفتاء:

نصت المادة ٧٤ على «... ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها ومفاد ذلك إن إجراء الاستفتاء يكون بعد اتخاذ هذه الإجراءات، وفى خلال ستين يوما من اتخاذها».

وبطبيعة الحال، فإن استفتاء واحدا هو الذى يجرى على كل الإجراءات التى تتخذ لمواجهة حالة الضرورة الواردة بالمادة ٧٤، إذ لا يستقيم القول بغير ذلك.

يجب تحديد كيفية حساب مدة الستين يوما، التى حددتها المادة ٧٤، هل تحسب هذه المدة من تاريخ أول إجراء اتخذه رئيس الجمهورية ونعنى بذلك حسابها من تاريخ إعلان الرئيس قراره باللجوء إلى المادة ٧٤ ؟ أم أن الأمر، يجب أن يتراخى إلى حين صدور أخر إجراء لرئيس الجمهورية. والرأى لدينا،

إنما يكون حساب مدة الستين يوما من تاريخ اللجوء إلى المادة ٧٤، وترتيبا على ذلك يجب ألا تزيد مدة تطبيق المادة ٧٤ عن الستين يوما التى حددتها المادة ٧٤ لإجراء الاستفتاء على ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات، فإجراء الاستفتاء يشكل - فى حد ذاته - قرارا بإلغاء العمل بالمادة ٧٤ ويمنع من ناحية أخرى اتخاذ إجراءات أخرى. وهذا المذهب تسنده طبيعة حالة الضرورة التى تشكل أمرا موقوتا وطارئا، والقول بحساب هذه المدة، من تاريخ آخر إجراء إنما يحمل بين طياته ما يعنى أن الضرورة قد تستمر شهورا أو بضع سنين، والضرورة لا تصبح ضرورة إذا طال أمدها بل تتحول حينئذ إلى وضع عادى[٣٠]. وهذا الأمر جرى عليه العمل حين طبقت المادة ٧٤ فى فبراير سنة ١٩٨١ حيث تم الاستفتاء على إجراءات الضرورة بعد حوالى أسبوع من تاريخ إعلان اللجوء إليها.

على أنه ينبغى بيان أثر الاستفتاء على مشروعية إجراءات المادة ٧٤.

تباينت آراء الفقه المصرى حول تحديد أثر الاستفتاء على مشروعية إجراءات المادة ٧٤ . حيث ذهب رأى أول: إلى أن الاستفتاء بديل عن الرجوع للبرلمان الذى قد تكون الظروف الاستثنائية قد حالت دون قيامه بدوره الدستورى، وعلى ذلك فإذا وافق الشعب على هذه الإجراءات فإن موافقته تعتبر نوعا من التصديق أو الإقرار اللاحق[٣١].

وذهب الرأى الثانى: إلى أن موافقة الشعب تؤدى إلى تحصين القرارات الصادرة تطبيقا للمادة ٧٤ ضد كل رقابة سواء أكانت رقابة قضائية أم سياسية[٣٢].

وهذا الرأى وجد قبولا لدى السلطة القائمة على إجراءات الضرورة عند تطبيق المادة ٧٤. فها هو الرئيس السادات فى رسالته التى وجهها إلى مجلس الشعب - ونشرت فى الصحف اليومية يوم١١ نوفمبر ١٩٧٩ يؤكد على هذه الطبيعة القانونية للاستفتاء بقوله: «... ولست بحاجة إلى أن أذكر، أن إرادة

الشعب المتمثلة فى موافقته على مواد الاستفتاء - إرادة ملزمة - تفوق فى إلزامها كافة التشريعات المنفذة لها ...» وفى المقابل ذهب جانب آخر من الفقه المصرى إلى أن الاستفتاء الوارد فى نص المادة ٧٤. هو استفتاء سياسى. ويعتمد هذا الرأى معيارا يفرق بين الاستفتاء التشريعى والاستفتاء السياسى، وهو فى الأساس معيار موضوعى يستند إلى طبيعة موضوع الاستفتاء، فإذا تمثل هذا الموضوع فى قاعدة قانونية عامة ومجردة، أيا كان نوعها كنا بصدد استفتاء تشريعى، وإذا كان الموضوع مسالة مختلف فيها أو اتخاذ قرار تتباين بشأنه الآراء ، فإننا نكون بصدد استفتاء سياسى .

ونظراً لعدم وضوح هذا المعيار ذهب آخرون إلى القول بأن المعيار الأساسى الذى يفرق بين نوعى الاستفتاء، إنما يتمثل فى أن الاستفتاء التشريعى وجوبى من حيث إجرائه ونتائجه. والاستفتاء المنصوص عليه فى المادة ٧٤ - وفقا لهذا الرأى - وإن كان وجوبيا من حيث إجرائه، إلا أنه ليس كذلك من حيث نتيجته، وذلك بدليل أن لمجلس الشعب الحق فى مخالفته، وهو ما جرى عليه العمل فعلا عند تطبيق المادة ٧٤ عام ١٩٧٧، حيث عدل مجلس الشعب بعض البنود التى أنطوى عليها القرار بقانون ١٩٧٧/٢ الذى كان محلا للاستفتاء فى ١٠ فبراير[٣٣].

ولذلك فإن هذا الاستفتاء ليس له أى قيمة قانونية، وإنما له قيمة سياسية فقط، حيث يتضمن - فى واقع الأمر - استطلاع رأى الشعب فى سياسة رئيس الجمهورية، خلال فترة الأزمة وتطبيق إجراءاتها، وترتيبا على ذلك يتجرد هذا الاستفتاء من كل أثر قانونى يؤثر على شرعية هذه الإجراءات، فهى تكتسب شرعيتها بمدى تطابقها والشرائط التى حددها الدستور فى المادة ٧٤، وبصفة عامة فى حالة الضرورة. كما أنه لا يؤثر بحال على حق القضاء فى فحص شرعية هذه الإجراءات، وتحقيق الرقابة القضائية عليها[٣٤] .

ونحن، نرى أن استخدام الاستفتاء فى إجراءات المادة ٧٤، يعتبر إجراء

مظهريا، يخفى طبيعة أخرى لهذا الإجراء، تتمثل فى تدعيم سلطة رئيس الجمهورية وهو السلطة القائمة على حالة الضرورة. كما يمثل اقتراعا بالثقة على شخص الرئيس وسياسته، وهو الدور الممقوت للاستفتاء، والذى يغير من طبيعة نظام الاستفتاء كنظام ديمقراطى إلى نظام يدعم الاستبداد ويسنده. فالاستفتاء الشعبى وإجراءات الأزمة نقيضان لا يجتمعان لتناقض طبيعة ودور كل منهما فى النظام السياسى والقانونى، وإهدار كل قيمة قانونية للاستفتاء الوارد بنص المادة ٧٤ هو المذهب الذى ايدته محكمة القضاء الإدارى فى مصر فى الكثير من أحكامها، فقد اتيح لهذه المحكمة أن تتصدى لتحديد طبيعة الاستفتاء الذى نصت عليه المادة ٧٤ من الدستور حيث قررت المحكمة «.. أنه لا يغير من الطبيعة الإدارية للقرار المطعون فيه عرضه على الشعب فى الاستفتاء على مثل هذا القرار وغيره من الإجراءات التى اتخذت، ولا يبدو أن يكون له إلا دورا سياسيا ليس من شأنه التغيير من طبيعتها القانونية. ومدى مشروعيتها ...»[٣٥]. وفى موضع آخر قالت المحكمة «وإذا كانت (تقصد الإجراءات) قد صدرت مشروعة ظلت بعد الاستفتاء كذلك، أما إذا كانت قد صدرت غير مشروعة ظلت بعد الاستفتاء مشوبة بذات العيوب، فلا يطهرها من هذه العيوب موافقة الشعب عليها. ذلك أن الدور السياسى للشعب، والذى يمارسه بالاستفتاء لا ينقلب إلى دور تشريعى يؤدى إلى التغيير من طبيعة الأعمال». وفى حقيقة الأمر فإن محكمة القضاء الإدارى فى هذا الحكم. خلعت عن الاستفتاء الذى جاء بالمادة ٧٤ كل قيمة قانونية. فهو لا يؤثر - إطلاقا - على مشروعية هذه الإجراءات.

ولنا أن نتساءل حول أثر بطلان هذا الاستفتاء على الإجراءات التى تمت تطبيقا للمادة ٧٤. فى الواقع نحن نرى أن مجرد وجود الاستفتاء بين إجراءات المادة ٧٤ - دون نظر - إلى طبيعته - يعتبر شرطا أساسيا لاستمرار نفاذ هذه القرارات والإجراءات التى اتخذت بناء على نص المادة ٧٤ فإذا تخلف هذا الإجراء، أو بطل إجراؤه فإن ذلك لا شك ينصرف على شرعية هذه الإجراءات استنادا إلى تخلف شرط من شروط تطبيقها وهو إجراء الاستفتاء.

وقد أضافت التعديلات الدستورية مايو ٢٠٠٧ للمادة ٧٤ ضرورة أن يستشير رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ورئيسى مجلسى الشعب والشورى قبل اتخاذها وذلك نظرا لخطورة السلطات التى ترتبها. فضلاً عن تقييد سلطات رئيس الجمهورية فى ممارسته لهذه السلطات بعدم جواز حل مجلسى الشعب والشورى أثناء العمل بالمادة ٧٤ على الوجه السابق بيانه.

المطلب الثالث

تعيين نائب رئيس الجمهورية طبقا للمادة ١٣٩

صدر دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ خلوا من نص يشير إلى منصب نائب الرئيس. وعندما صدر دستور الوحدة بين مصر وسوريا نص فى المادة ٤٦ منه على أنه «لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم».

ولم يُفصل دستور الوحدة أحكام منصب نائب الرئيس. ولعل ذلك راجع إلى أنه كان مقصوداً به أن يتولى النائب اختصاصه في القطر السورى. وعندما انفصلت عُرى الوحدة وصدر الإعلان الدستورى سنة ١٩٦٤ حدد اختصاصات نائب الرئيس. ومن ذلك ما نصت عليه المادة ١٠٩ من أنه «اذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية» وأعقبت المادة ١١٠ بأنه في حالة «استقالة الرئيس، أو عجزه الدائم عن العمل، أو وفاته، يتولي الرئاسة مؤقتا النائب الأول لرئيس الجمهورية».

وفي دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ نص في المادة ١٣٩ على أن «لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصاته ويعفيهم من مناصبهم».

ونصت المادة ٨٢ علي أن يحل نائب الرئيس محله إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته. كما قضت المادة ٨٥ بأن يتولي نائب الرئيس اختصاصاته اذا اتهم بالخيانة العظمى .

اختصاصات نائب الرئيس:

تقضي القاعدة العامة التي نصت عليها المادة ١٣٩ علي أن الرئيس هو الذي يحدد اختصاصات نائب الرئيس وهو أمر منطقى. إذ أن الرئيس ونائبه يمارسان معا مسئولية منصب واحد.

وعلي ذلك فإن دور نائب الرئيس هنا يخرج عن كونه مساعدا لرئيس الجمهورية فى اختصاصاته. فقد يفوضه في مهمة خارجية أو داخلية وقد يخصص له اختصاصات معينة ويقوم نائب الرئيس بمهام الرئيس جميعها في حالتين.

أ- الحلول المؤقت بسبب المانع المؤقت الذي يعتري رئيس الجمهورية مثل المرض - السفر- الاجازة. وغير ذلك من العوارض التى تعرض على الإنسان. المادة (٨٢) من الدستور.

ب- الحلول المؤقت بسبب توجيه الاتهام بالخيانة العظمي لرئيس الجمهورية لحين الفصل فى الاتهام وفى حالة إدانة الرئيس يعزل وتتخذ الإجراءات لاختيار رئيس جديد.

وفى حالة براءته فانه يمارس اختصاصاته مرة أخرى المادة (٨٥) من الدستور.

وفى حالة عدم وجود نائب للرئيس يحل محله رئيس مجلس الوزراء وذلك وفقاً لتعديل نص المادتين ٨٢ ، ٨٥ من الدستور بمقتضى التعديلات الدستورية الأخيرة مايو ٢٠٠٧.

مسئولية نائب الرئيس:

تنص المادة ١٣٦ علي انه «تسري القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية». وهو حكم منطقى فسلطة النائب مستمدة من سلطة الرئيس. والنائب يمارس جانبا من اختصاصات الرئيس فكان حقا أن تجري عليه قواعد مساءلة الرئيس.

المطلب الرابع

استفتاء الشعب في المسائل الهامة

تنص المادة ١٥٢ من الدستور المصرى، على ما يلي «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب، في المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا» وهذه المادة سبق ان نص عليا دستور ٢٦ مارس ١٩٦٤ في المادة ١٢٩ منه كذلك تضمنتها المادة ١٤٥ من دستور ١٩٥٦ ولكن مع تقييد حق رئيس الجمهورية، بضرورة اخذ رأي مجلس الأمة [٣٦]. ولسوف نعالج هذا الاستفتاء من حيث تحديد موضوعه وإجرائه وطبيعته.

أولا - موضوع الاستفتاء:

يتمثل موضوع الاستفتاء - حسب نص المادة ١٥٢ - في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا. ويعتبر تعبير «المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا تعبيرا غامضا يفتقر إلى المدلول المحدد». وهذه المسائل الهامة قد تكون خارجية وذلك كالانضمام إلى المعاهدات الدولية، أو ابرام الاتفاقيات وقد تكون داخلية تمس النظام السياسي في الدولة، وذلك كاستحداث تقسيمات محلية جديدة، أو غير ذلك.

على أننا نرى أنه يجب تفسير هذا التعبير " المسائل الهامة " في إطار نصوص الدستور الأخرى بصفة عامة، وكذلك في إطار النصوص التي تحدد طرق استخدام الاستفتاء بصفة خاصة. فلا يجوز ان يستند الرئيس إلى المادة ١٥٢ وذلك لمواجهة حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة ١٣٦ التى تحدد شروط اللجوء إلى حل مجلس الشعب والاستفتاء عليه. وعلي ذلك يجب إعمال حكم المادة ١٥٢ مع احترام مجال عمل مواد الدستور الأخرى. وتحديد أهمية المسألة - التي يجب ان تخضع للاستفتاء، هو من قبيل السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فهو الذي يستطيع أن يقدر أهمية المسالة التى يجب عرضها على الاستفتاء على انه يمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء، وذلك لأن

عنصر تقدير أهمية المسالة ومدي اتصالها بمصالح الدولة العليا من المسائل الموضوعية التى تخضع لرقابة القضاء. ويشترط في المسائل الهامة، الا تخالف نصا من نصوص الدستور وإلا كان موضوع الاستفتاء غير دستوري. فالقواعد الدستورية في البناء القانوني فى الدولة إنما تمثل قمة هذا البناء الذي يجب ان تأتى كل تصرفات سلطات الدولة متفقة مع هذه القواعد و متسقة معها.

ثانيا - إجراء الاستفتاء:

يختص رئيس الجمهورية وحده بتقرير اللجوء إلى الاستفتاء ولم يستلزم دستور ١٩٧١ ما سبق واستلزمه دستور ١٩٥٦، من أخذ رأي مجلس الأمة قبل تقرير اللجوء إلى الاستفتاء. وكان أمرا محمودا لا يخلو من فوائد عديدة: أهمها أن اشتراط ضرورة أخذ رأى مجلس الأمة، يعتبر نوعا من إشراك مجلس الأمة مع رئيس الجمهورية في إجراء الاستفتاء فهو حين إبداء رأيه سوف يراقب مدي أهمية المسألة المراد عرضها على الاستفتاء.

ثالثا - طبيعة الاستفتاء بناء على نص المادة ١٥٢:

يذهب الفقه الغالب فى مصر، الي ان المادة ١٥٢ من الدستور، قد نظمت ما يعرف بالاستفتاء السياسى. وهذ الاستفتاء، هو ذلك الذي يطلب فيه من المقترعين الفصل فى أمر مهم يثير الخلاف ولا ينطوى على قاعدة عامة مجردة [٣٧]. على ان - التساؤل الذى يطرح نفسه - هنا هو هل يجوز لرئيس الجمهورية أن يستند إلى نص المادة ١٥٢ لكي يطرح على الشعب مشروع قانون ؟ وبمعنى آخر هل يتسع نص المادة ١٥٢ لإجراء استفتاء تشريعي ؟ هذا ما ذهب إليه البعض[٣٨] استنادا إلى أن المادة ١٥٢ أتت بحكم عام، يمكن إدارج الاستفتاء التشريعي فى حالة ما إذا كان القانون أساسيا ورأي رئيس الدولة ألا يكتفي بصدوره بمجرد العرض على مجلس الشعب، على أن الرأي الغالب فى الفقه المصري يرى أن دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ لم يعرف الاستفتاء التشريعى بل أن الدستور فى المادة ٨٦ قصر مهمة التشريع على مجلس الشعب وحده ولم يذهب مذهب

الدستور الفرنسي فى اعتماد الاستفتاء الشعبي طريقا موازيا للطريق البرلمانى فى ممارسة السلطة التشريعية (م٣ من الدستور الفرنسى).

المبحث الرابع

مدة الرئاسة وأسباب انتهائها

سوف نتناول فى هذا المبحث مدة الرئاسة وأسباب انتهائها وذلك علي مطلبين:

المطلب الأول

مـدة الرئاســة

يمثل تأقيت مدة الرئاسة أحد أهم معالم الأنظمة الجمهورية إذ أنها تؤدى إلى تحقيق فكرة تداول السلطة والتى هى جوهر الفكر الديمقراطى كما أنها تؤدى إلى إقامة التوازن بين سلطات الحكم المختلفة فى الدولة.

فبقاء رئيس الدولة فى منصبه مدة غير محددة، يخل بالتوازن الواجب توافره بين هذه السلطات.

وعند وضع دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١. أقترح رئيس الجمهورية في خطابه إلى مجلس الأمة فى البند الثامن منه «تحديد مدى زمنى لتولى الوظائف السياسية والتنفيذية» وعندما شرعت اللجنة التى شكلت لإعداد مشروع الدستور فى سنة ١٩٧١ وتناولت اقتراح رئيس الجمهورية بتأقيت مدة تولى الوظائف بما فيها مدة الرئاسة بالقول «فلأول مرة في تاريخ رجال الحكم .... نجد رئيس دولة يعلن مثل هذه الرغبة ويري أن يرد في الدستور مثل هذا النص، ولعله رأي بواسع حكمته وحنكته أنه بهذه الرغبة أو بهذا النص في الدستور يلقم حجرا فى أفواه الطامعين في السلطة لمجرد إشباع شهوة الحكم والسلطان ....» واقترحت اللجنة أحد حلول ثلاثة:

١- أن ينص الدستور علي أن تكون مدة الرئاسة ست سنوات غير قابلة للتجديد .

٢- أن تكون المدة أربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه واحدة فحسب.

٣- أن تكون مدة ست سنوات، ويجوز إعادة انتخابه مرة واحدة فحسب، ولكن بعد انقضاء ست سنوات من انتهاء مدة رئاسته[٣٩].

وهذا الرأى الأخير هو ما ارتضته اللجنة ووافقت عليه لجنة الحكم ثم بعد ذلك صدر الدستور بصياغة المادة ٧٧ والتى نصت على «مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية .... ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة».

وقد كان هذا النص من النصوص المستحدثة بدستور سنة ١٩٧١. على أنه - للأسف الشديد - لم يطبق . فما أن أوشكت المدة الثانية للرئيس السادات - رحمة الله - أن تنتهى حتى أوحى لبعض " أعضاء حزبه أن يطلبوا تعديل بعض مواد الدستور ومنها المادة ٧٧ كى تبيح ما كانت تمنعه وهو إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى وعلى ذلك فيمكن أن يستمر رئيس الجمهورية في منصبه لمدد متصلة قد لا تنتهى إلا بالوفاة.

المطلب الثانى

أسباب انتهاء مدة الرئاسة

ينظم الدستور الأسباب التى تنتهي بها مدة ولاية رئيس الجمهورية. وهذه الأسباب قد تكون عادية. وقد تكون غير ذلك. فالأسباب العادية تكمن فى إكمال رئيس الجمهورية لمدته التى نص عليها الدستور. أما الأسباب غير العادية فهي تعنى خلو منصب الرئيس بناء على سبب طارئ قد يكون إراديا من الرئيس كالاستقالة وقد يكون غير إدارى كالوفاة أو العجز الدائم أو اتهامه بتهمة الخيانة العظمي أو ارتكاب جريمة جنائية وذلك على الوجه التالى:

أولا - الأسباب العادية:

تتمثل هذه الأسباب في اكتمال المدة الدستورية التي نص عليها الدستور وهي ست سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء على رئاسة الجمهورية. فهو التاريخ الذى يبدأ فيه رئيس الجمهورية ممارسة مهام منصبه. وبانتهائها تنتهى ولاية الرئيس ولا يصح له أن يمارس أى سلطات خاصة بمنصب الرئيس. ويترتب على ذلك ما يلى ضرورة تسليم هذه المهام إلى الرئيس الجديد. وعلى ذلك أوجبت المادة ٧٨ أن «تبدأ الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل. فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأى سبب كان، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه».

ثانيا - الأسباب غير العادية:

ومناط الأسباب غير العادية أنها تحدث قبل أن يكمل الرئيس مدة ولايته أى أنها تمثل نهاية مبتسرة لمدة الرئاسة [٤٠]. وهذه الأسباب هى الاستقالة والوفاة. والعجز الدائم، وإدانته بتهمة الخيانة العظمى.

١- الاستقالة:

ويجب تقديمها إلى مجلس الشعب حسب ما تقضي به المادة ٨٣ إذ تنص على «إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلي مجلس الشعب». وذلك أمر منطقى إذ أن مجلس الشعب هو الجهة التي ترشح رئيس الجمهورية. على أن المجلس ليس لديه سلطة لقبول الاستقالة أو رفضها ومن ثم فان تقديم الاستقالة يترتب عليه بالضرورة خلو منصب الرئيس وتطبيق المادة ٨٤ والتي تقضي بتولي رئيس مجلس الشعب الرئاسة مؤقتا، فإن كان المجلس منحلا فيتولي رئيس المحكمة الدستورية العليا مؤقتا. ولا يجوز لأيهما أن يرشح نفسه للرئاسة. وذلك إلي حين انتخاب رئيس الجمهورية الجديد فى مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ تقديم الاستقالة.

٢- الوفـاة:

وفـى حالـة وفـاة رئـيس الجمهـورية سـواء أكانـت طبيعـية أم غيـر طبيعـية كالاغتيال ترتب خلو منصب رئيس الجمهورية. ويقتضي الأمر إعمال إجراءات المادة ٨٤ بتولي رئيس مجلس الشعب الرئاسة مؤقتا فان كان المجلس منحلا تولـي رئـيس المحكمـة الدسـتورية العلـيا بـشرط الا يرشـح أيهمـا للرئاسـة. ويـتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئاسة.

٣- العجز الدائم عن العمل:

والعجـز الـدائم عـن العمـل يعنـي عـدم صـلاحية الـشخص لممارسـة مهامـه نتيجة مرض أقعده عن العمل أو حادث. ويستوى أن يكون مرضا بدنيا أو عقليا. فالمنـاط فـي الأمـر أن يؤدي هذا المرض إلى عجز دائم عن العمل. وهو يختلف عن المانـع المؤقت والذي لا تتحقق به هذه الحالة. ولم يبين الدستور كيفية تحديد هذا العجز أم لم يحدد جهة تقوم بهذه المهمـة. علـي أنـه إذا تحقق العجز الدائم المشار إليه يعلن رئيس مجلس الشعب خلو منصب رئاسة الجمهورية. وتطبق ذات الإجراءات التى تتبع فى حالة الوفاة والمشار إليها فيما سبق.

٤- إدانـة الرئيس بجريمة الخيانـة العظمى:

إذا اتهـم الـرئيس بجـريمة الخـيانة العظمـى أو جـريمة جنائـية وفقـا للإجـراءات التـي تحـددها المـادة ٨٥ مـن الدسـتور - فإنـه يقف فورا عن ممارسة سلطاته بمجرد صـدور قـرار الاتهـام ويتولـى نائـب رئـيس الجمهـورية مهـام الرئاسـة مؤقتا. لحين الفصل فـى الاتهـام. فـإذا أدين بارتكـاب جـريمة الخـيانة العظمـى أو بجريمة جنائية. فانـه يعفـى مـن منـصبه وتتبع الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٨٤ وهي أن يتولـى رئـيس مجلس الشعب. وفـى حالة ما إذا كان المجلس منحلا فإنه يتعين إسناد الرئاسـة إلـى رئيس المحكمة الدستورية العليا. ومن ثم يجب أن يتنحى نائب الرئيس بعـد ثـبوت إدانــة الـرئيس عـن القـيام بمهـام الرئاسـة بـصورة مؤقـتة. ويتـبع ذات الإجراءات المنصوص عليها فى المادة ٨٤ والسابق الإشارة إليها.

المبحث الخامس

مسئولية رئيس الجمهورية

من الثابت أن التلازم بين السلطة والمسئولية يمثل ضمانه لممارسة السلطة في إطار ديمقراطى بلا مسئولية تشكل استبدادا محققا، والمسئولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا(٤١).

وإذا كان النظام البرلماني ينهض علي أساس أن الملك أو الرئيس لا يسأل سياسيا عن أعماله. باعتبار أنه لا يمارس سلطة. فهو يسود ولا يحكم ومن ثم فإن الوزارة رئيس وأعضاء هم المسئولون عن ممارسة السلطة. فإن الأمر يجب أن يختلف عندما يمارس الرئيس سلطات فعلية. فالمنطق يقضي في هذه الحالة وجوب مساءلة الرئيس سياسيا عن أعماله وذلك تطبيقا للقاعدة المنطقية التى تقضى بضرورة تلازم السلطة والمسئولية.

على أنه على الرغم من أن رئيس الجمهورية منذ قيام النظام الجمهوري في مصر يمارس سلطات رئاسية واسعة المدى ومتنوعة من رئاسية إلي تشريعية إلى تنفيذية وإدارية إلا أن الدساتير المصرية منذ دستور يناير١٩٥٦ اغفلت النص على المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية. وهو يعتبر عيبا فى هذه الدساتير لا يستقيم مع الدور الذى يلعبه رئيس الدولة، ولا مع السلطات الواسعة التى يمارسها. ولا يغنى عن تقرير هذه المسئولية تنظيم المسئولية الجنائية لرئيس الدولة فى حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية .

وسوف نبحث أولا: غياب المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية فى دستور سنه ١٩٧١ ثم ثانيا: أحكام المسئولية الجنائية فى دستور سنه ١٩٧١.

المطلب الأول

غياب المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية

فى دستور سنة ١٩٧١

إزاء غياب هذه المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى دستور سنة ١٩٧١ ذهب رأي في الفقه «إلى أن رئيس الجمهورية عندنا - وهو غير مسئول سياسيا - لا يملك أن يباشر أية سلطات مقررة له فى الدستور إلا عن طريق وزرائه الذين يسألون سياسيا ودونه عن مباشرة تلك السلطات»[٤٢].

ويخلص هذا الرأى إلى أنه «لسنا نجد فى دستور سنة ١٩٧١ ما يسمح بالقول بأن لرئيس الجمهورية اختصاصات يباشرها بنفسه كرئيس للدولة واستقلالا عن الوزارة أو الحكومة، وأن هذه الاختصاصات تختلف عن الاختصاصات المقررة له كرئيس للسلطة التنفيذية والتى يباشرها عن طريق الوزارة أو الحكومة»[٤٣].

وعلى ذلك فإن هذا الرأى يذهب إلى اعتبار النظام المصرى، نظاما برلمانيا. وهو أمر غير مسلم به من جمهور الفقه المصرى الذى يرى أن النظام المصرى هو نظام مختلط يأخذ من النظام البرلمانى بعض مظاهره. بل إن مظاهر النظام الرئاسي فيه غالبة[٤٤]. كما أنه من الثابت أن رئيس الجمهورية يملك ويمارس اختصاصات فعلية فى النظام الدستورى المصري بدون اشتراك الوزراء. بل أن الجهاز الوزارى لدينا لا يخرج عن كونه جهازا مساعدا لرئيس الدولة ولعل ما هو سائد فى ادبيات السياسة المصرية وما يعلنه الوزراء ورئيسهم من أن كل صغيرة وكبيرة تتم بتوجيهات السيد الرئيس أمر يؤكد ذلك. **!!** ومما يؤكد هذا النظر أنه فى ظل دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ جمع رئيس الدولة بين رئاسة الجمهورية وبين رئاسة الوزارة مرتين المرة الأولى فى ٢٧ مارس سنة ١٩٧٣. والمرة الثانية فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ وهو أمر لا يصح أن يحدث فى ظل نظام برلمانى ينهض على ثنائية الجهاز التنفيذي والذي يضم رئيس دولة غير مسئول ووزارة مسئولة.

وقد ذهب البعض إلى أنه يمكن إثارة مسئولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة أمام هيئه الناخبين وذلك فى الحالات الآتية:

١- فى حالة إعادة الترشيح لمدة تالية فحين يوافق الشعب علي الاستفتاء يعتبر تجديداً بالثقة. أما عدم موافقة الشعب يعتبر بمثابة سحب الثقة.

٢- حالة إذا ما حدث خلاف بين مجلس الشعب والرئيس، ورفض الشعب حل المجلس في الاستفتاء.

٣- حالة الخلاف بين مجلس الشعب والحكومة. وانتصار الرئيس لرأي الحكومة وعرض الأمر على الشعب فى الاستفتاء. فيرفض حل المجلس.

٤- حالة عرض مسألة هامة علي الشعب فى الاستفتاء وفقا للمادة ١٥٢ ورفض الشعب لهذا الأمر. مما يعني اعتراض الشعب علي سياسة رئيس الجمهورية ويعتبر صورة غير مباشرة سحبا للثقة من الرئيس.

وهذا الرأي يربط بين الاستفتاء الشعبي ومسئولية رئيس الجمهورية عن موضوعه وقد عرف هذا الربط فى النظام الفرنسي في ظل رئاسة الجنرال ديجول حيث كان يصر على اعتبار التصويت فى الاستفتاء اقتراعا بالثقة علي شخصه.

ومن أقواله المأثورة فى ذلك ما كان يردده فى كل استفتاء.

« Française, Francais, vous le Savez, c'est a moi que vous alley répondre . Envérite – qui ne le sait ? l' affaire est entre chacun de vous, Chacun de vous et moi-même (٤٥).

وذهب اتجاه فى الفقه الفرنسى، يدعو الي تقرير مسئولية رئيس الدولة أمام الشعب فى الاستفتاء الشعبى. وهو ما يعنى بصورة أخرى ربط المصير السياسى للرئيس بنتائج الاستفتاء.

على أن هذا الاتجاه لم يلق قبولا سواء فى الفقه أم في التطبيقات العملية، فقد رفض خلفاء الرئيس ديجول الربط بين مستقبلهم السياسى وبين نتائج الاستفتاء سواء فى عهد الرئيس جورج بومبيدو واستفتاء ٢٣ ابريل١٩٧٢ أو في عهد الرئيس فرانسوا ميتران في استفتاء ٦ نوفمبر ١٩٨٨[٤٦].

وذهب الفقه الفرنسي إلى انتقاد أسلوب الجنرال ديجول فى الربط بين مستقبله السياسى وبين نتائج الاستفتاء الشعبى من حيث أن هذه المسئولية لم تقررها نصوص الدستور ولا يجوز إجبار رئيس الجمهورية علي الاستقالة إذا رفض الشعب موضوع الاستفتاء، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فان التسليم بمسئولية رئيس الدولة أمام الشعب فى الاستفتاء، قد يؤدى به أن يتحاشى اللجوء إلى الاستفتاء فى الأوقات غير المناسبة. وهو أمر ممكن ميسور فى ظل وجود مراكز استطلاع الرأى العام وتحديد اتجاهاته.

وفي حقيقة الأمر، يعتبر الربط بين مسئولية رئيس الدولة ونتائج الاستفتاء كما جرت بذلك استفتاءات الجنرال ديجول أمرا لا يمكن التسليم به حيث أن تقرير هذه المسئولية إنما يعد تسليما من ناحية أخرى بضرورة شخصنة موضوع الاستفتاء المعروض على الشعب. ويكون السؤال المطروح في الاستفتاء - فى حقيقتة - اقتراعاً بالثقة على شخص رئيس الدولة .وهو ما يعرف بالاستفتاء الشخصى Plébiscite[٤٧] فتقرير مسئولية الرئيس أمام الشعب فى استفتاء مع ترتيب النتائج المنطقية لذلك يؤدى إلى تحول نظام الاستفتاء الشعبي إلى استفتاء شخصى .

المطلب الثانى

المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية

تنص المادة ٨٥ من الدستور على أن «يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس، ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار

الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل فى الاتهام. وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب. وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى».

وينظم محاكمة رئيس الجمهورية القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ورغم تعاقب الدساتير عليه إلا أنه لم يعدل أو يتغير ولم يطبق. وهذا القانون نظم هذه المحاكمة بطريقة معقدة مما يقلل من جدواها ويؤكد ضرورة إقرار المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية عن أعماله «فالمسئولية الجنائية للرؤساء عسيرة التحقيق، بل وكانت صعوبة تحريك هذه المسئولية بالنسبة للوزراء فى ظل النظام البرلمانى فى انجلترا هى التى أدت إلى نشوء المسئولية السياسية فى حقهم» [٤٨].

وسوف نتناول المسئولية الجنائية للرئيس من حيث إجراءات الاتهام، وإجراءات المحاكمة.

أولا - إجراءات الاتهام:

حسب ما تقضى به نص المادة ٨٥ من الدستور فإن سلطة توجيه الاتهام تكون لمجلس الشعب وتحديداً باقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس فإذا تم ذلك فإن المجلس يقوم بتشكيل لجنة تحقيق من خمسة من أعضائه بطريق الاقتراع السرى، وفى جلسة علنية. تتولى لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح بالاتهام والتحقيق فيه .

١- موضوع الاتهام:

نصت المادة ٨٥ من الدستور على أن «يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية».

ويفهم من سياق النص أن الدستور قد غاير بين جريمة الخيانة العظمى والجريمة الجنائية. والقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ينص على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهورى.

وواضح أن ثمة تعارضا بين نص القانون ونص المادة ٨٥ من الدستور إذ أن القانون لم ينص على الاتهام بارتكاب جريمة جنائية ونص على جريمة عدم الولاء للنظام الجمهورى، ونرى أن التوفيق بين النصين يقتضى تفسير عدم الولاء للنظام الجمهورى كصورة من صور الخيانة العظمى. وذلك بالإضافة إلى ارتكاب جريمة جنائية.

٢- قرار الاتهام:

تقوم لجنة التحقيق التى شكلها مجلس الشعب بإعداد تقرير وتقدمه إلى رئيس المجلس فى غضون شهر من تكليفها بذلك ويجوز تقصير ميعاد الشهر بقرار من المجلس.

ويحدد رئيس المجلس جلسة يناقش فيها المجلس تقرير اللجنة فإذا انتهى المجلس إلى إدانة الرئيس بإحدى الجرائم التى حددها الدستور بالخيانة العظمى أو جريمة جنائية أخرى فيجب أن يصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثى الأعضاء فلا يكفى والحال كذلك أغلبية الحاضرين.

ويترتب على قرار الاتهام أثر فورى ومباشر يقتضى أن يقف الرئيس عن مباشرة مهامه الرئاسية. ويتولى نائب الرئيس الرئاسة مؤقتا ويقوم رئيس مجلس الشعب بإرسال قرار الاتهام فى اليوم التالى لصدوره إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى.

ثانيا - تشكيل المحكمة:

نص القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ على تشكيل محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية وتتشكل من ١٢ عضوا نصفهم من أعضاء مجلس الشعب يختارون بطريق القرعة. والنصف الآخر يختارون أيضا بطريقة القرعة من بين مستشارى محكمة النقض وأقدم ثلاثين مستشاراً من محاكم الاستئناف ويرأس المحكمة أقدم المستشارين.

ويختار أيضا بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلس الشعب والمستشارين وذلك بصفة احتياطية. ففى حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع لديه يحل محله أقدم الأعضاء المستشارين وأكبر الأعضاء سنا بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب الذين اختيروا بصفة احتياطية.

وواضح أن تشكيل المحكمة يخلط بين العناصر السياسية والعناصر القضائية ويقوم بمهمة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس الشعب ينتخبهم المجلس بطريق الاقتراع السرى بعد صدور قرار الاتهام.

ثالثاً - الفصل فى الاتهام:

تتقيد المحكمة وهى بصدد الفصل فى الاتهام ومعاقبة المتهم بما ورد فى صحيفة الاتهام وقرار الإحالة إليها. ولها أن تحكم بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة ويستتبع ذلك بالضرورة إعفاءه من منصبه.

الفصل الثانى
السلطة التشريعية

تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع» على أن هذه القاعدة العامة التى أوردتها المادة ٨٦ من الدستور ليست مطلقة، فرئيس الجمهورية يمارس جانبا من سلطة التشريع. وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على الوجه التالى:

المبحث الأول: الدور التشريعى لرئيس الجمهورية.

المبحث الثانى: مجلس الشعب.

المبحث الأول
الدور التشريعى لرئيس الجمهورية

يتنوع الدور التشريعى لرئيس الجمهورية فى ظل دستور سنة ١٩٧١. فالدستور حدد دوراً لرئيس الجمهورية فى التشريعات العادية فأجاز له حق اقتراح القوانين وعليه إصدارها وله حق الاعتراض عليها.

كما أجاز له فى حالات حددها إصدار قرارات بقوانين. وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نتناول فى الأول منهما الدور التشريعى لرئيس الدولة فى التشريعات العادية وفى الثانى نبحث إصدار رئيس الجمهورية للقرارات بقوانين. وذلك على الوجه التالى:

المطلب الأول
دور رئيس الجمهورية فى إصدار التشريعات العادية

يتمثل دور رئيس الجمهورية فى عملية صنع التشريعات العادية فى اقتراح القانون، وفى إصداره وفى حق الاعتراض عليه. وذلك على الوجه التالى:

أولا - حق الرئيس فى اقتراح القوانين:

تنص المادة ١٠٩ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين» [٤٩].

وطبق لهذا النص، فإن حق اقتراح القوانين حق مشترك للرئيس ولكل عضو من أعضاء البرلمان. وهو أمر تنص عليه كثير من الدساتير المقارنة وإقرار حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية أمر يتفق ودور رئيس الجمهورية واختصاصاته فى النظام الدستورى المصرى. فهو يمارس سلطات فعلية وهو بهذه الصفة قد يتبين قصوراً فى التشريعات القائمة أو نقصاً فيها. ومن ثم يكون من المنطقى الإقرار له بسلطة اقتراح القوانين.

ولم يميز الدستور بين الاقتراح المقدم من رئيس الدولة، والاقتراح المقدم من أحد أعضاء المجلس إلا فى أمر إجرائى. حيث نصت المادة ١١٠ من الدستور على أن يحال مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على انه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها ، وبعد أن يقرر المجلس ذلك. وعلة هذا التمييز ظاهرة إذ أن رئيس الدولة لديه من الأجهزة الفنية التى تستطيع أن تحسن اقتراح القانون.

وإذ رفض المجلس اقتراح الرئيس، فيمكن تقديمه بعد ذلك فى أى وقت وله أن يعدل فيه أو يستبقيه على حالة ويعيد اقتراحه مرة أخرى وهو أمر لا يتحقق بالنسبة لاقتراح القانون المقدم من أحد أعضاء المجلس إذن تنص المادة ١١١ من الدستور على أن «كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الانعقاد».

ثانيا - الاعتراض على القوانين:

فالدستور فى المادة ١١٢ يعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على

القوانين وفصلت المادة ١١٣ كيفية اعتراض الرئيس على القوانين وإجراءاته وذلك بنصها على أن «إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد أعتبر قانوناً. وأصدر وإذا رد فى الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر» .

وعلى ذلك فإن اقتراح القانون سواء جاء من الرئيس أو من أحد أعضاء المجلس يؤدى إلى عرضه ومناقشته داخل المجلس وإقراره وذلك من خلال إجراءات حددها القانون - لنا معها عود عند الحديث عن مجلس الشعب - وبعد ذلك يقوم مجلس الشعب بإقرار مشروع القانون ورفعه إلى رئيس الجمهورية لإصداره.

وموقف رئيس الجمهورية تجاه مشروع القانون لا يخرج عن فروض ثلاثة. فهو أما أن يوافق عليه. أو يعترض عليه أو يسكت عن إصداره.

أ- فهو أن وافق عليه فى خلال مدة الثلاثين يوما من تاريخ إبلاغه به، أصدر القانون وأصبح قانوناً معمولاً به بعد نشرة فى الجريدة الرسمية.

ب- أو يعترض عليه خلال هذه المدة ويترتب على ذلك رد المشروع إلى مجلس الشعب. ويكون مجلس الشعب بالخيار بين موقفين إما اعتبار المشروع كأن لم يكن وإما أن يوافق عليه بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس وبذلك يتم إصدار القانون ولا يملك رئيس الجمهورية الاعتراض عليه بعد ذلك.

وجدير بالذكر أن سلطة رئيس الجمهورية فى الاعتراض على إصدار القانون قد يأتى على مشروع قانون اقترحه رئيس الجمهورية وذلك لأن مجلس الشعب قد يغير فى هذا الاقتراح ويصبح بعد إقراره مختلفاً تماما. عما سبق أن طرحه رئيس الجمهورية من حلول وخيارات فى اقتراحه.

ج- أن تمر مدة الثلاثين يوما المشار إليها ولا يبدى رئيس الجمهورية رأيا فى مشروع القانون فلم يصدره. ولم يعترض عليه. وهنا قرر المشرع

الدستورى أن سكوت الرئيس هو بمثابة موافقة على إصدار القانون. ومن ثم يتعين عليه إصداره بعد مرور مدة الثلاثين يوما.

وعلى ذلك يتضح أن اعتراض رئيس الجمهورية على إصدار مشروع القانون هو اعتراض توفيقى يؤدى إلى رد مشروع القانون إلى مجلس الشعب مرة أخرى. وهو بالخيار أن يرضى باعتراض الرئيس ويصبح المشروع كأن لم يكن. أو يرفض اعتراض الرئيس ويصر على إصدار المشروع فى هذه الحالة يجب أن يوافق على المشروع ثلثى أعضاء المجلس. وعلى ذلك يصبح القرار النهائى بصدد إصدار مشروع قانون فى يد مجلس الشعب وهو أمر يتفق مع القاعدة العامة التى تقضى بأن مجلس الشعب هو الذى يتولى التشريع.

ثالثاً - إصدار القوانين:

تنص المادة ١١٢ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين» وعملية الإصدار تأتى بعد تمام إجراءات صنع القانون. ومن ثم فهى تنفصل عنها فإصدار القانون يقتضى أن يكون هذا القانون قد اكتملت له أسباب الحياة ولم يبق إلا أن يحصل على صك يؤهله لممارسة دوره فى البناء القانونى فى المجتمع.

على أن عملية إصدار القانون تثير عدة تساؤلات عن الوقت الذى يتم فيه الإصدار، ومدى سلطة رئيس الجمهورية فى الإصدار، وأخيراً طبيعة عملية الإصدار ذاتها.

أما عن الوقت الذى يتم فيه الإصدار. فلم يحدد الدستور فى نص المادة ١١٣ أعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون خلال ثلاثين يوماً على الوجه الذى فصلناه ومن ثم فإن الإصدار يتراخى حتى فوات هذه المدة. على أن هذا لا ينفى بطبيعة الحال حقه فى عدم الاعتراض وإصدار القانون خلال هذه المدة. وعلى ذلك نرى أنه يجب أن يكون إصدار القانون بعد فوات الثلاثين يوما مباشرة دون تأخير أو تعطيل.

وأما عن سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار القانون. فإنها سلطة مقيدة فلا يملك تقديرية فى إصدار القانون أو عدم إصداره. كما أنه لا يجوز أن يمتنع عن إصدار القانون بدعوى مخالفته للإجراءات التى حددها الدستور لإصدار القانون أو بدعوى مخالفته للدستور فهذا ما لا يملكه الرئيس. ومن ثم لا نوافق على ما يذهب إليه البعض من القول بأن الإصدار يتضمن «شهادة الرئيس بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للأوضاع الدستورية وأن القانون قد توافرت له كل الشروط التى تطلبها الدستور»[٥٠]. فذاك أمر من اختصاص القضاء الدستورى. ثم أن الرئيس ليس من سلطاته أن يراقب سير عمل المجلس والتحقق من مطابقة إجراءاته لنصوص الدستور والقانون.

واختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القانون فذهب البعض إلى القول بأنها عمل تشريعى يدخل فى إطار صناعة القانون ولا تكتمل عناصره إلا بإصداره على أن الرأى الراجح فى الفقه هو أن عملية الإصدار la manifestation éxterieure هى عمل تنفيذى تتضمن إعلاناً خارجياً عن وجود القانون وضرورة الالتزام بأحكامه.

وإسناد هذا العمل لرئيس الدولة أمر منطقى ذلك أنه رمزها وممثلها والمنوط به تحقيق وحماية سيادة القانون فى الدولة. ومن ثم تبقى عملية الإصدار بعيدة عن صنع القانون.

المطلب الثانى

إصدار الرئيس لقرارات بقوانين

بينا فيما سبق كيف يشارك رئيس الجمهورية مجلس الشعب فى عملية صنع التشريعات العادية وهو دور متعدد الوجوه. على أن الدستور المصرى لم يكتف بهذا الدور للرئيس وإنما نظم فى الدستور سلطة تشريعية كاملة لرئيس الدولة يصدر من خلالها قرارات بقوانين على نحو استثنائى وفى الحدود التى حددها الدستور وذلك من خلال المادتين ١٠٨، ١٤٧ [٥١]. وذلك على الوجه التالى:

الفرع الأول

القرارات بقوانين فى حالة التفويض التشريعى

وفقا لنص المادة ١٠٨ من الدستور

تنص المادة ١٠٨ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون».

وبمقتضى التعديلات الدستورية مايو ٢٠٠٧ اشترطت المادة ١٣٨ فى فقرتها الثانية ضرورة أن يأخذ رئيس الجمهورية رأى مجلس الوزراء قبل ممارسة سلطته وفقا لهذه المادة.

فالدستور بمقتضى هذه المادة قد أعطى للرئيس سلطة إصدار اللوائح التفويضية. وكان دستور يناير ١٩٥٦ هو أول دستور فى مصر ينص صراحة على حق الرئيس فى إصدار هذه اللوائح فى المادة ١٣٦ منه على أن «لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية، بناء على تفويض من مجلس الأمة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وان يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها» ولم يرد نص مماثل فى دستور الوحدة سنة ١٩٥٨. وعاود دستور سنة ١٩٦٤ النص على حق الرئيس قى إصدار اللوائح التفويضية. وهو ما نظمه أيضا دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى نص المادة ١٠٨ السابق ذكرها.

ولكى يصح إصدار اللوائح التفويضية يجب توافر الشروط الآتية:

أولا : أن تصدر من السلطة المختصة بإصدارها .

ثانيا : توافر حالة الضرورة وأحوال استثنائية .

ثالثاً : أن تصدر بتفويض من مجلس الشعب .

رابعاً : أن تعرض على مجلس الشعب لإقرارها .

وذلك على التفصيل التالى :

أولا - أن تصدر من سلطة المختصة بإصدارها:

اشترطت المادة ١٠٨ من الدستور على أن يصدر رئيس الجمهورية اللوائح التفويضية وذلك بقولها «لرئيس الجمهورية بناء على تفويض من مجلس الشعب .. أن يصدر قرارات لها قوة القانون» ومن ثم فإن سلطة إصدار اللوائح التفويضية معقودة لرئيس الجمهورية. ولا يصح بحال أن يفوض غيره فى إصدارها. كما لا يجوز لمجلس الشعب أن يفوض غير رئيس الجمهورية فى إصدارها. والرئيس وان كان يصدر هذه اللوائح باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية فإن أحدا من أعضائها لا يستطيع إصدار هذه اللوائح. فذلك حق مقرر له فقط وذلك على خلاف ما قرره الدستور فى نص المادة ١٤٤ منه حين أجاز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره فى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين (اللوائح التنفيذية).

ثانياً - توافر حالة الضرورة وأحوال استثنائية:

لا يصح أن يصدر رئيس الجمهورية اللوائح التفويضية إلا فى حالة الضرورة وفى إطار أحوال استثنائية. فالمادة ١٠٨ سالفة الذكر تنص على أنه «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية».

وكان دستور يناير ١٩٥٦ يكتفى بالظروف الاستثنائية فقد كان نص المادة ١٣٦ المقابل لنص المادة ١٠٨ من الدستور ١٩٧١ يقضى بأنه «لرئيس الجمهورية فى الظروف الاستثنائية» ومن ثم نرى أن نص ١٠٨ أكثر تشدداً فى

هذه الأمر من دستور ١٩٥٦ فلا يكتفى بوجود الظروف الاستثنائية إنما يجب أن تنشأ داخلياً حالة ضرورة أكثر إلحاحاً و يقتضى مواجهتها بلوائح التفويض. وهو أمر جائز تصوره وذلك أن الظروف الاستثنائية حالة واقعية يقرر لها المشرع قوانين استثنائية وطارئة ويمكن أن تنشأ حالة ضرورة أخرى تستوجب علاوة على الظروف الاستثنائية سلطات أخرى يواجهها الرئيس باللوائح التفويضية.

وهو تشدد يبرره خطورة التفويض من هذه الحالة. فهو يعنى من وجه أول: تجميع للسلطة التشريعية والتنفيذية فى يد واحدة كما يعنى ثانياً: تفويض سلطة جماعية إلى شخص فرد وهو أمر لا يلجأ إليه إلا فى أضيق الحدود.

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز تفويض الرئيس فى غير حالة الضرورة والظروف الاستثنائية. فالسرية مثلا لا تبرر تفويض الرئيس فى إصدار اللوائح التفويضية. وذلك لأن النص المادة ١٠٦ من الدستور تقضى بأنه «جلسات مجلس الشعب علنية. ويجوز انعقاده فى جلسات سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيس أو عشرين من أعضائه على الأقل ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أو سرية» (٥٢).

ثالثا - أن تكون على تفويض من مجلس الشعب:

تقضى القاعدة العامة بأن يختص مجلس الشعب بممارسة السلطة التشريعية وذلك حسب ما تنص عليه المادة ٨٦ من الدستور. ومن ثم يبقى من المنطق استئذان المجلس فى حالة تفويض غيره فى ممارسة جانب من جوانب العملية التشريعية. وهو ما نصت عليه المادة ١٠٨ حيث أنها علقت سلطة الرئيس فى إصدار اللوائح التفويضية على صدور تفويض من مجلس الشعب.

ويثور تساؤل عنه كيفية صدور التفويض. هل يصدره المجلس من تلقاء نفسه، أم يجب أن يطلبه رئيس الجمهورية ؟.

نرى أنه يجب أن يطلب رئيس الجمهورية الإذن بالتفويض فالمنطق يقضى

بذلك، ومن ثم لا يجوز لمجلس الشعب أن يسعى إلى رئيس الجمهورية ليفوضه فى ممارسة بعض اختصاصاته. وإذا كانت المادة ١٠٨ لم توضح ذلك صراحة إلا أنه مستفاد من طبيعة التفويض. كما أن المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى والتى تنظم سلطة الحكومة فى إصدار اللوائح التفويضية تقضى بذلك حيث تنص على «يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان الإذن بإصدار الأوامر» (٥٣).

ضوابط التفويض:

مجلس الشعب وهو بصدد الموافقة على إذن التفويض عليه أن يتحقق من أمور تطلبها نص الدستور.

فمن ناحية أولى: يجب أن يكون إصدار التفويض مقصوداً من ورائه مواجهة حالة ضرورة فى ظروف استثنائية، فلا يصح والحال كذلك أن يصدر الإذن بالتفويض فى أى وقت. بل يجب أن يشترط فى الإذن ضرورة ممارسة السلطات محل التفويض فى أوقات الضرورة والظروف الاستثنائية ومن ثم فإنه لا يصح أن يصدر لوائح تفويضيه ذات أثر رجعى فهذا مالا يتفق كما نرى مع نص المادة ١٠٨ من الدستور. وعلى ذلك فنحن لا نوافق على ما ذهبت اليه المحكمة العليا فى قضائها بتاريخ ٣ نوفمبر سنة ١٩٧٣، ومن حيث أن حاصل السبب الرابع من أسباب الطعن أن القرار بقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٨ قد تضمن نصا على سريان أحكامه بأثر رجعى وهو مالا يملك رئيس الجمهورية تقريره بموجب قرار له قوة القانون إذ أن تقرير الأثر الرجعى رهن بموافقة مجلس الأمة عليه بأغلبية خاصة. ومن حيث أن هذا النفى مردود بأن دستور سنة ١٩٦٤ الذى صدر فى ظله القرار بقانون المطعون فيه فى المادة ١٢٠ منه (المقابلة لنص المادة ١٠٨ لدستور ١٩٧١) لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية بناء على التفويض لمدة محدودة ... وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها «وظاهر من هذا النص أن المشرع الدستورى أجار لمجلس الأمة تفويض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها

قوة القانون بالشروط الواردة به، وبصدد هذه التفويض يتنقل الاختصاص التشريعى لمجلس الأمة كاملاً إلى رئيس الجمهورية فى الموضوعات التى فرض فيها ويكون له حق ممارسة صلاحيات مجلس الأمة فى خصوص ما فوض فيه...» [٥٤].

وهذا القضاء محل نظر ذلك انه يتجاوز نص المادة ١٢٠ من دستور ١٩٦٤ والمادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١. فهذا النص وذلك يستوجب ممارسة سلطات التفويض فى إصدار قرارات بقوانين تعالج أمورا مستقبلية إما أن تصدر لكى تعالج أموراً تمت فى الماضى فذاك أمر لا يجوز التسليم به.

ومن ناحية ثانية: يجب أن يحدد مجلس الشعب - عند إذنه بالتفويض الموضوعات التى سوف تكون محلا للتفويض. ويجب أن يكون هذا التحديد دقيقاً فلا يصح أن يكون التفويض من ناحية موضوعه عاماً. وذلك ما تقتضيه المادة ١٠٨ حيث تنص «وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها» ومن ثم لا يجوز أن يكتفى البرلمان بتحديد الهدف أو الغرض من التفويض دون أن يتبين موضوعات التفويض.

وعلى ذلك يجب أن يتبين موضوعات التفويض بكل دقة ومن ثم لا يجوز أن تأتى عبارات التفويض من السعة بحيث تستوعب فى طياتها موضوعات متعددة وترتيبا على ذلك لا نوافق على ما ذهبت اليه المحكمة العليا فى قضائها «أما عن الشرط الثالث المتعلق بتعيين الموضوعات التى يرد عليها التفويض فإن المادة الأولى من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ قد حددت فى شرطها الأول موضوعات معينة هى تلك التى تتعلق بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى - ولئن كان هذا التحديد قد اتسم (بشىء من السعة) فإن ذلك قد أملته حالة الحرب. وأما ما تضمنته العبارة الأخيرة فى المادة المذكورة من تفويض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون بصفة عامة فى كل ما يراه ضرورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية فإنه لا ينفى عن الشطر الأول من النص استيفاءه لشرط

تعيين الموضوعات المحددة فيه على الوجه السابق بيانه» [٥٥].

ولا شك أن هذا القضاء - محل نظر - ذلك أنه قد أغفل أن القانون فى تحديده للموضوعات محل التفويض قد توسع جداً ولا ينفى ذلك أن المحكمة وصفت هذا الأمر بأنه (شىء من السعة) ففى الحقيقة أنه توسع غير مقبول ويتناقض مع صريح نص الدستور، وما كان للمحكمة أن تغلب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية فى هذا الأمر.

ومن ناحية ثالثة: يجب أن يكون التفويض لمدة محددة فالبرلمان وإن كان يملك سلطة تقديرية فى إعطائه أو منعه. إلا أنه يجب أن يكون الإذن محدوداً بمدة معينة ومحددة على سبيل القطع الذى لا يثير خلافاً وثمة سبيلان لتحديد مدة التفويض. أما الأول: فيقتضى تحديد مدة معينة لسنة أو ٦ أشهر. أما الثانى: فقد يكون التحديد مرتبطاً بظروف معينة كانتهاء حالة الحرب أو زوال الظروف الاستثنائية. ففى هذه الحالة يظل التفويض قائما ما قام سببه، وفى الحقيقة نرى أن التحديد الأول هو الأصل والأساس ويجب عدم اللجوء إلى الصورة الأخرى للتحديد إلا للضرورة. ويجب أن يعمل البرلمان جاهدا على ربط هذا التحديد بوقائع مادية ملموسة. وألا يربطه فى كل حال بأهداف قد لا تتحقق أو يكون تحققها مرهونا بمشيئة الحكومة.

ومن ناحية رابعة: يجب أن يصدر التفويض بموافقة ثلثى أعضاء المجلس وذلك شرط يلائم خطورة الموضوع. ومن ثم يكتفى المشرع الدستورى بأغلبية الحاضرين بل تطلب أغلبية خاصة وهى موافقة ثلثى أعضاء المجلس.

وإذا اكتملت هذه الشروط وصح التفويض فإن رئيس الجمهورية ملزم بعرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب لإقرارها. وذلك ما سوف نفصله.

رابعا - عرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب لإقرارها:

فالمادة ١٠٨ من الدستور توجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب

فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم يتعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون. وهذه الفقرة لم يكن منصوصاً عليها فى النص المقابل سواء فى دستور ١٩٥٦ أم فى دستور سنة ١٩٦٤. وهو استحداث لا يخلو من فائدة فمجلس الشعب هو المختص دستورياً كقاعدة عامة بالتشريع له أن يعقب على اللوائح التفويضية التى سبق له أن أذن للرئيس بإصدارها بصدد موضوع محدد وفى وقت محدد.

واستلزم الدستور أن يتم العرض فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ويرتب النص على عدم العرض فى هذا الميعاد زوال مالها من قوة القانون وتعتبر كأن لم تكن. على أن هذا الأثر لا يمتد إلى الماضى كما نص المشرع فى المادة ١٤٧ من الدستور.

ولمجلس الشعب أن يوافق عليها ويستمر العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى. أو لا يوافق عليها فيزول ما يكون لها من قوة القانون على أنه يبقى ما أنتجته من أثار قبل ذلك قائما. فعدم موافقة مجلس الشعب لا تبطل اللائحة بأثر رجعى.

الفرع الثانى

القرارات بقوانين فى حالة الضرورة

وفقا لنص المادة ١٤٧ من الدستور

تنص المادة ١٤٧ من الدستور على أنه إذا حدث فى غيبه مجلس الشعب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ودون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من

قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثارها بوجه آخر.

وتنظم هذه المادة حالة الضرورة التى تنشأ فى حالة غياب مجلس الشعب لسبب ما فأعطت لرئيس الجمهورية سلطة مواجهة هذه الحالة بإصدار قرارات لها قوة القانون وفق ضوابط وشروط معينة. وتتمثل هذه الشروط فيها يلى:

أولا: توافر حالة ضرورة: توجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير .

ثانيا : غيبة مجلس الشعب.

ثالثاً : اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

رابعاً : العرض على مجلس الشعب.

أولا - توافر حالة الضرورة:

على الرغم من أن المادة (١٤٧) لم تذكر لفظ الضرورة صراحة إلا أن سياق النص يؤكد ذلك فحالة الضرورة هى التى ترتب أحوال استثنائية تدعو رئيس الجمهورية للتدخل لإصدار هذه اللوائح. ويتفق الفقه على أن حالة الضرورة ينبغى لقيامها توافر ثلاثة عناصر على الوجه التالى:

- قيام خطر جسيم ، وهذه الجسامة هى التى تبرر التدخل بتدابير غير عادية.
- أن يكون الخطر حالا، وهذا الحلول هو الذى يبرر التدخل بتدابير سريعة.
- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل العادية، وهذا شرط منطقى فبدونه يبقى التدخل على غير أساس.

وتوافر حالة الضرورة أمر يقدره رئيس الجمهورية. على أنه يخضع فى ذلك لرقابة سياسية من جانب البرلمان (مجلس الشعب) ورقابة قضائية من

جانب القضاء الدستورى. فالبرلمان - عند عرض هذه اللوائح عليه - له ينظر فى مدى توافر الشروط التى حددها الدستور كما أن القضاء الدستورى له - فى سبيل بسط رقابته على هذه اللوائح - بحث توافر حالة الضرورة التى أدت إلى إصدارها. إذ أن هذه الحالة هى علة صدورها ومن المعلوم أن العلة تدور مع المعلوم وجوداً وعدماً.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بشأن تعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية. وذهبت إلى أن ... وحيث أنه يبين من الأعمال التحضرية للقرار بقانون ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليه أن الأسباب التى استندت اليها الحكومة فى التعجيل بإصداره فى غيبة مجلس الشعب، هو الرغبة فى تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجدت من تغيرات فى نواحى المجتمع ... وما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى ... إلا أنه لا تتحقق بها الضوابط المقررة فى الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور التى بموجبها تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التى لا تحتمل التأخير، ومن ثم لم تكن ثمة ضرورة ملحة بخصوص تعديل قوانين الأحوال الشخصية، بل كان من الممكن الانتظار إلى حين إجراء هذا التعديل بموجب تشريع عادى يصدر من البرلمان، ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩، إذا صدر استناداً إلى المادة ١٤٧ وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها يكون مشوبا بمخالفة الدستور ويتعين الحكم بعدم دستوريته برمته [٥٦].

فى حقيقة الأمر نحن نرى أن توافر هذا الشرط (حالة الضرورة) أمر بالغ الأهمية وهو الأساس فى إصدار هذه اللوائح ونرى أيضا أن إصدار الرئيس للقرارات بالقوانين رغم تخلف حالة الضرورة يعتبر غصبا للسلطة التشريعية التى يتولاها مجلس الشعب بصريح نص الدستور. ولقد صدرت فى مصر بطبيعتها أموراً لا يمكن أن تتصل بحال بحالة الضرورة ومن ذلك إصدار

القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة والقرار بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية، والقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.

ثانيا - غياب مجلس الشعب:

لكى يصح اللجوء إلى المادة ١٤٧ من الدستور يشترط غياب مجلس الشعب ذلك أنه إذا كان موجوداً فإنه يمكن اللجوء اليه لمواجهة هذه الظروف وتتحقق غيبة مجلس الشعب فى الأحوال الآتية:

١- فترة ما بين أدوار الانعقاد ، أى العطلة السنوية للمجلس والتى تفصل ما بين أدوار انعقاد المجلس سواء أكانت عادية أو غير عادية .

٢- فترة ما بين الفصيلة التشريعيين ، أى الفترة بين انتهاء مدة المجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد .

٣- فترة وقف جلسات المجلس تمهيداً لحله فالمادة ١٣٦ من الدستور تجيز للرئيس فى حالة الضرورة بعد استيفاء الشعب حل المجلس . وإن أراد له أن يصدر قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما كحد أقصى .

٤- فترة حل المجلس تطبيقاً للمادة ١٣٦ فإذا وافق الشعب فى الاستفتاء على الحل، أصدر الرئيس قراراً بالحل ويجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لإجراء انتخاب مجلس جديد فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وواضح أن هذا الشرط لا يثير خلافاً إذ أن حالات غياب المجلس محددة على سبيل الحصر وبصورة لا تقبل الخلاف.

ثالثاً - اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير:

ويترتب على توافر حالة الضرورة بالصورة التى حددناها وفى غياب

مجلس الشعب سلطة رئيس الجمهورية فى اتخاذ تدابير سريعة لا تحتمل التأخير وان تصدر فى شكل قرارات بقوانين لها قوة القانون وهى بهذه الصفة قد تعدل قانوناً قائما أو تستحدث تنظيما جديداً على أنها فى كل حال يجب أن لا تخالف الدستور. وهذه التدابير أيضا يجب أن تتناسب مع حالة الضرورة وبمعنى آخر يجب أن تكون علاجاً فعالاً لهذه الظروف فلا تتجاوزها إلى إصدار قرارات بقوانين لا تصل موضوعيا بحالة الضرورة القائمة وهو ما سبق أن مثلنا له عند الحديث عن شرط الضرورة. وهذا التناسب يراقبه مجلس الشعب حين تعرض غليه لإقرارها. فله إن وجد هذا التناسب مفقوداً أن يرفض إقرارها ومن ثم تزول عنها مالها من قوة القانون ويزول أثرها ليس فقط فى الحال والمآل بل فى الماضى أيضا.

رابعاً - العرض على مجلس الشعب:

أوجب الدستور أن تعرض القرارات بقوانين التى اتخذت تطبيقاً للمادة ١٤٧ على مجلس الشعب لإقرارها وذلك كما يلى:

١- فى خلال ١٥ يوماً من إصدارها إذا كان المجلس قائما .

٢- فى أول اجتماع للمجلس إذا كان المجلس فى حالة الحل أو وقف الجلسات.

ولا يعنى العرض مجرد إيداعها مكتب المجلس بل يجب على رئيس المجلس أن يعرضها على الأعضاء لمناقشتها وإبداء رأيهم فى هذه القرارات بقوانين وكذلك التصويت عليها سواء بالموافقة أم بالرفض. وعلى ذلك فإنه يجب إيداع نصوصها كاملة.

وإذا لم تعرض على المجلس فى الميعاد الذى حددته المادة ١٤٧ من الدستور زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت على المجلس فى المواعيد المقررة فإن مجلس الشعب إما أن يوافق على هذه القرارات، وتأخذ مكانها فى النظام القانونى فى الدولة وتأخذ مرتبة القوانين العادية أو يرفض المجلس إقرارها فيزول ما كان

لها من قوة القانون باثر رجعى، وللمجلس أن يقرر اعتماد اثارها التى تمت فى الماضى أو تسوية ما ترتب على اثارها بوجه آخر.

ولكن هل يمكن لمجلس الشعب أن يعدل فى هذه اللوائح ؟ نصت المادة ١٧٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن المجلس أن يقر القرارات بقوانين الصادرة تطبيقا للمادة ١٤٧ أو لا يقرها كما هى دون إدخال أى تعديل عليها ونصت المادة ١٧٦ من ذات اللائحة على أن تعتبر الاقتراحات التى يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع فى شأنها الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة. وهو أمر منتقد فى الفقه ذلك أن المجلس إذا كان يملك عدم إقرار اللائحة، ومن ثم زوال آثارها بأثر رجعى فإنه يجب أن يملك تعديلها وإلغاءها [٥٧]. وفى كل الأحوال فإنه بعد إقرارها تصبح فى مرتبة القوانين العادية التى يملك المجلس الولاية عليها إلغاء وتعديلاً.

المبحث الثانى

مجلس الشعب

تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور.

ووقفا لهذا النص فإن مجلس الشعب هو الذى يمارس السلطة التشريعية [٥٨]. فهو يختص أساساً بالتشريع كما أنه يمارس وظيفة مالية وأخرى رقابية ومجلس الشعب لن يستطيع أن يمارس اختصاصاته هذه بكفاءة إلا إذا كان مشكلاً تشكيلاً ديمقراطيا. وكفل الدستور استقلاله بضمانات قوية. وعلى ذلك سوف نقسم هذه المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول : تكوين مجلس الشعب.

المطلب الثانى : ضمانات استقلال مجلس الشعب .

المطلب الثالث : اختصاصات مجلس الشعب .

المطلب الأول

تكوين مجلس الشعب

تنص المادة ٨٧ من الدستور على أن «يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء المجلس المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة».

ويتضح من هذا النص أن الانتخاب وإن كان هو الأسلوب الغالب فى تكوين مجلس الشعب إلا أنه ليس الأسلوب الوحيد. فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعين فى المجلس عشرة أعضاء. كما أن الدستور أخذ بفكرة تمثيل المصالح (أو المهن والحرف) فى تشكيل المجلس فنص على وجوب أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين.

الفرع الأول

كيفية تكوين هيئة الناخبين

يقصد بهيئة الناخبين مجموع المواطنين الذين لهم حق الانتخاب أى الذين يتمتعون بممارسة حقوقهم السياسية وهو ما يعبر عنه الشعب السياسى وهذا الشعب السياسى يختلف عن الشعب الحقيقى فى الدولة أى الشعب فى حقيقته الاجتماعية «لأنه مهما توسعنا فى تقرير حق الانتخاب مثلا فإنه لن يشمل جميع الأفراد الذين تتكون منهم الدولة» [٥٩].

والنظام المصرى - كأغلب الدول الحديثة - أصبح يأخذ فى تحديد هيئة الناخبين. بنظام الاقتراع العام، وهو يعنى أن لكل مواطن بل سن الرشد السياسى حق التصويت وحرص الدستور فى المادة ٦٢ منه أن ينص على حق المواطنين دون تمييز فى مباشرة الحقوق السياسية حيث نصت أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى» وتطبيقاً لهذا النص لا يجوز للمشرع أن يقيد ممارسة هذا الحق بأية قيود قد تحد منه أو تقصره على فئة دون أخرى. وإنما يكون تدخله للتنظيم لا للتقييد وهذا ما ذهب اليه قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فى المادة الأولى منه «على كل مصرى وكل مصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية .... ٣- انتخاب أعضاء مجلس الشعب» على أن الأخذ بالاقتراع العام لا يعنى التسليم بهذا الحق لكل مواطن حتى ولو بلغ سن الثامنة عشرة فثمة شروط حددها القانون لتوافر صفة الناخب.

وثمة فئات نص القانون على استبعادها من هيئة الناخبين وأخرى أعفاها لضرورة معينة من القيام بهذا الواجب وسوف نبين أولا: الشروط الواجب توافرها فى الناخب وثانيا: المحرمين من حقا الانتخاب وثالثاً: الموقوفين عن ممارسة هذا الحق ثم رابعاً: الذين أعفاهم القانون من ممارسة هذا الحق.

أولا - شروط توافر صفة الناخب:

يشترط لتوافر صفة الناخب حسب ما تقضى به المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية شرطان:

الأول: الجنسية.

الثانى: السن.

وذلك على التفصيل التالى:

١- الجنسية المصرية:

واشتراط الجنسية المصرية أمر لازم ومنطقى إذ تكوين الهيئة التشريعية أمر يخص المصريين ولا يتعداهم، وهذا الشرط مستفاد من مطالعة نص المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية إذ تقضى بأن «على كل مصرى وكل مصرية» فالأجانب الذين يقيمون فى مصر مهما استطالت مدة أقامتهم، وأيا كانت مصالحهم لا صلة لهم بهذا الأمر فهذا شأن مصرى يهتم به المصريون وحدهم فالأجنبى لا يدين لمصر بالولاء ولا يأبه بمصلحتها فمن المسلم الا يشارك فى حكم الوطن إلا أبناؤه [٦٠].

ولم يسو المشرع المصرى بين المصرى الأصيل والمصرى المتجنس فى ممارسة حق الانتخاب إذ أن المادة ٩ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية، تشترط ضرورة مرور خمس سنوات على اكتساب الجنسية المصرية حتى يستطيع المتجنس بالجنسية المصرية ممارسة حق الانتخاب.

وقد قصد المشرع من ذلك التحقق من ولاء المتجنس. على أن المادة التاسعة أجازت أن يعفى من هذا القيد بقرار من رئيس الجمهورية.

كما يجوز بقرار من وزير الداخلية أيضا الإعفاء من قيد الخمس سنوات للمتجنس الذى انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب فى صفوفها، وذلك تقديراً لصنيعه الذى ينم بدرجة كافية عن ولائه لمصر، ومن ثم لا يصح أن يفرق بينه وبين المصرى الأصيل.

٢- السن:

تشترك المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية، أن يكون سن الناخب ١٨ سنة ميلادية، ويستوى فى ذلك أن يكون الناخب رجلاً أو امرأة.

ويلاحظ اتساع قاعدة هيئة الناخبين بصدور القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ عما كان عليه الأمر قبل ثورة يوليه، ففى ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان يشترط فى الناخب ٢١ سنة على الأقل إذا تعلق الأمر بانتخاب أعضاء مجلس النواب و٢٥

سنة إذا تعلق الأمر بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ واتساع قاعدة هيئة الناخبين أمر يتسق والفكر الديمقراطى الحديث، ويضمن تجديد هيئة الناخبين .

ثانياً - المحرومون من حق الانتخاب:

تنظم الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية المادة الثانية من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ [٦١] وهى حالات ترتد فى أساسها إلى ارتكاب فعل يشكل جريمة، ويؤدى إلى المساس بالشرف والاعتبار، ولقد قدر المشرع المصرى أن مجرد الحكم فى مثل هذه الجرائم يترتب عليه الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ومنها بطبيعة الحال حق الانتخاب وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً أو أن المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره ومن ثم فإن هذا الحرمان غير مؤيد بل أنه ينتهى بانتهاء علته. وهى وقف تنفيذ الحكم أو رد الاعتبار.

والحرمان بهذا المعنى يعتبر عقوبة تبعية تلحق بالمحكوم عليه فى إحدى الحالات التى حددتها المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية سالفة الذكر، ومسلك المشرع المصرى فى ذلك لا تثريب عليه ولا يتناقض مع نظام الاقتراع الذى يأخذ به فى تكوين هيئة الناخبين .

ثالثاً - الموقوفون عن ممارسة حق الانتخاب:

تنص المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية على أن «تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

١- المحجور عليهم مدة الحجر .

٢- المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم .

٣- الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم ما لم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك» .

والوقف فى هذه الحالات مناطه عدم توافر الأهلية اللازمة لممارسة الحق . وهو وقف مؤقت يزول سببه الذى حدده القانون .

رابعاً - المعفون من مباشرة هذه الحقوق:

نصت المادة الأولى فى فقرتها الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية على أن «ويعفى من أداء هذا الواجب ضابط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضابط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة».

وأساس هذا الإعفاء هو ضمان وحدة الأجهزة وعدم، انقسامها بين الأحزاب المختلفة، وذلك لعظم مسئولياتهم فى المجتمع والتى تستلزم كفالة استقلالهم وعدم الزج بها فى خلافات سياسية قد تضر الوطن فى نهاية الأمر.

وكان هذا الإعفاء مقرراً فى دستور سنة ١٩٢٣. إلا أنه بعد قيام الثورة وإلغاء الأحزاب. ظهر التنظيم السياسى الواحد الذى أريد له أن ينظم جميع أفراد وطوائف الشعب تحت مسمى تحالف قوى الشعب العاملة تقرر السماح لأفراد الجيش والشرطة بالانتخاب وذلك بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ قبل تعديلها بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ والذى أعفى هذه الفئات من ممارسة حق الانتخاب وذلك على إثر العودة إلى نظام تعدد الأحزاب.

الفرع الثانى

الترشيح للعضوية وأحكامه

نصت المادة ٨٨ من الدستور على أن «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب».

وصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وحددت المادة الخامسة من هذه الشروط وهى كالاتى:

أولا - شروط الترشيح :

١- أن يكون مصرى الجنسية من أب مصرى:

وعلى ذلك فإن المشرع فى قانون مجلس الشعب اشترط فى المرشح أن

يكون مصرياً أصيلا مولوداً لأب مصرى. ويترتب على ذلك أن المصرى المتجنس لا يستطيع ترشيح نفسه مهما استطال به الزمن.

ولا شك فى أن هذا الشرط يتعارض مع ما نص عليه قانون الجنسية المصرى رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ فى المادة التاسعة منه حيث نص «لا يكون للأجنبى الذى اكتسب الجنسية المصرية .. حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات منه تاريخ اكتسابه الجنسية، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً فى أية هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإعفاء من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معا».

ويجوز بقرار من وزير الداخلية أن يعفى من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معا من أنظم إلى القوات المسلحة المصرية المحاربة وحارب فى صفوفها.

على أنه يجب إعمال النص الوارد فى قانون مباشرة الحقوق السياسية وذلك إعمال للقاعدة الأصولية التى تقضى بأن الخاص يقيد العام.

٢- أن يكون مقيداً فى أحد جداول الانتخاب:

وهو شرط منطقى، ذلك أنه يفترض فى المرشح أن تتوافر فيه بداءة شروط الناخب فإن كان ممنوعاً أو موقوفاً أو معفى من حق التصويت فلا يجوز له أن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب، كما يشترط القانون إلا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك على أنه لا يشترط أن يكون مقيداً فى ذات الدائرة التى نفسه فيها. بل يمكن أن يكون مقيداً فى أى دائرة على مستوى الجمهورية.

٣- أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب:

وأراد المشرع بهذا الشرط توافر قدر من النضج الذى يكفل له حسن القيام بواجبة التشريعى. وإن كان توافر السن فى بعض الأحيان ليس بكاف وحده

لتحقيق ذلك، إلا أنه معيار يأخذ الأمر الغالب فى طبيعة الإنسان.

٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسى أو ما يعادلها على الأقل:

وهو شرط بالغ الأهمية استحدثه المشرع فى تعديله لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وذلك بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥، وهو يمثل الحد الأدنى الذى ظللنا نطالب به فى الطبعات السابقة لهذا المؤلف وذلك حتى يتفهم عضو المجلس دوره ويكون قادراً على ممارسته وهو الأمر الذى يتفق مع النص الدستورى م ١٨ التى تفرض التعليم الإلزامى فى هذه المرحلة.

على أن هذا التعديل قد استثنى مواليد أول يناير ١٩٧٠ من هذا الشرط واكتفى بشأنهم بإجادة القراءة والكتابة.

٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون:

وهذا الشرط بديهى. فالذى يتهرب من أداء هذه الفريضة السامية لا يصح أن يكون عضواً فى البرلمان. ومن مقتضى هذا الشرط أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أداء فعليا أو يكون قد تحقق لديه سبب يعفيه وفقاً للقانون من أدائها. وقد اختلفت أحكام مجلس الدولة فى مدى اعتبار تجاوز الشخص سن التجنيد الإلزامى وتصالحه مع الدولة ودفع الغرامة المقررة لذلك بمثابة إعفاء من أداء الخدمة يستوفى به الشرط إلى أن حسمت المحكمة الإدارية ذلك فى حكم حديث لدائرة توحيد المبادئ المنصوص عليها بالمادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة إذا ذهبت إلى «فيما يتعلق بالاختلاف بين الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بشأن تفسير المادة الخامسة بند ٥ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب بأنه يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أو يستمر فى عضويته أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون، ولا يعتبر التهرب من أداء الخدمة العسكرية الإلزامية حتى تجاوز سن التجنيد بمثابة إعفاء قانوناً من أدائها» [٦٢].

٦- ألا يكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى:

وذلك لسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور، ومع ذلك يجوز له الترشيح فى أى من الحالتين:

١- انقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله قرار بإسقاط العضوية.

٢- صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً، وذلك بعد انتهاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

وهذا الشرط يفترض إسقاط المجلس لعضوية أحد أعضائه بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية وفقاً لنص المادة ٩٦. ثم يرتب أثراً على هذا الإسقاط وهو عدم جواز إعادة الترشيح مرة أخرى فى ذات الفصل التشريعى. وهو شرط يفرض وصاية على إرادة الناخبين. كان استحداث هذا الشرط بمناسبة إسقاط المجلس لعضوية أحد أعضائه بعد أن أرسل برقية لرئيس الجمهوري يحتج فيها على استفتاء ١٠ فبراير سنة ١٩٧٧ وما تلاه من إصدار القرار - بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧. فاجتمع مجلس الشعب على أثر ذلك وأسقط العضوية عنه [٦٣]، وسداً لباب الترشيح له مرة أخرى استحدث هذا الشرط. وهو شرط غير طبيعى ولا يصح تبريره بحال. وذلك أنه إذا كان المجلس قد أسقط عضوية أحد أعضائه فمن المنطقى - حسب ما يقضى به المنطق الديمقراطى - أن يحتكم إلى الشعب - أى إلى هيئة الناخبين - لكى تبت فى الأمر وتحسم النزاع بين المجلس وأحد أعضائه.

وأجاز القانون للمجلس أن يصدر قراراً بإلغاء الأثر المانع ويستثنى بعض من يراهم - من فاقدى الثقة والاعتبار - لإعادة ترشيحهم مرة أخرى فى ذات

الفصل التشريعى.

ويلاحظ أن المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قد أغفلت النص على ضرورة توافر شرط حسن السمعة. فهل يعنى ذلك نكوصاً عنه. وهو الشرط العام الذى يتطلبه القانون لتولى الوظائف العام جميعها سواء ما عظم شأنها وما هان أمرها. ولا شك أن توافر هذا الشرط بل والتشدد فيه إلى أقصى حد أمر مطلوب حتى لا يتسرب إلى المؤسسة التشريعية من ليس أهلاً للقيام بهذه المهمة.

ويذهب رأى إلى أن المادة ٩٦ من الدستور قد استوجبت ضرورة توافر شرط حسن السمعة وهى تعدد أسباب فقد الثقة والاعتبار أو فقد العضو أحد أسباب اكتساب العضوية. ففقد الشروط يعنى من وجه أخر ضرورة توافرها ابتداء [٦٤].

والحق أن شرط حسن السمعة أمر مقرر ولا يصح الاختلاف عليه. فهو مطلوب حتى دون نص وذلك لعظم المسئولية التى تقع على عاتق عضو البرلمان. وحسن السمعة كما حددته محكمة القضاء الإدارى فى أحكامها أن يكون من يتولى هذه الأعمال محمود السيرة لم يسمع عنه ما يشينه أو يحط من قدره بين الناس حائزاً لما يؤهله للاحترام الواجب للمهنة التى يرغب فى مزاولتها [٦٥]. وفى هذا المعنى استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المقصود بحسن السمعة هو «تلك المجموعة من الصفات التى يتحلى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء، وما يمس الخلق» [٦٦].

ثانياً - كيفية التقدم بطلب الترشيح:

يصدر قرار بفتح باب الترشيح من وزير الداخلية، ويجوز لكل من تتوافر فيه شروط التشريح أن يتقدم بطلب الترشيح كتابة إلى المحافظة التى يرغب الترشيح فى إحدى الدوائر الانتخابية الواقعة بها، ويجب أن تتوافر فى طلب الترشيح عدة شروط وفقاً لما تحدده المادة السادسة من القانون رقم ٣٨ لسنة

١٩٧٢ والمعدلة بقرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

أ- أن يقدم طلب الترشيح لعضوية المجلس كتابة إلى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرغب المرشح فى الترشيح فى إحدى دوائرها الانتخابية. ومن ثم لا يصح أن يكون طلب الترشيح شفاهة.

ب- أن يقدم طلب الترشيح خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن ١٠ أيام من تاريخ فتح باب الترشيح.

جـ- أن يرفق بطلب الترشيح المستندات الرسمية التى تبرهن على توافر شروط الترشيح التى نص عليها القانون. وتثبت صفة العامل والفلاح بإقرار من المرشح مصحوباً بما يؤيد ذلك من المستندات.

وتنص هذه المادة فى فقرتها الأخيرة على إعفاء المرشح الذى تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها. ونرى أن هذا الحكم معيب ذك لأنه يغض الطرف عن إمكانية تهربه من الخدمة العسكرية. وهو أمر لا يجوز معه قبول ترشيحه لعضوية المجلس.

فحص طلبات الترشيح: تشكل فى كل محافظة لجنة أو أكثر لفحص طلبات الترشيح والتثبت من توافر شروطه، ويرأسها أحد أعضاء الهيئات القضائية بدرجة رئيس محكمة وعضوية أحد أعضاء هذه الهيئات بدرجة قاضى أو ما يعادلها يختارهما وزير العدل وممثل لوزارة الداخلية ويصدر بتشكيلها قرار من وزير الداخلية.

ويجب أن يعرض كشف يتضمن أسماء المرشحين فى الدائرة الانتخابية محدداً صفة كل مرشح (عامل أو فلاح أو فئات) وذلك خلال خمسة أيام لإقفال باب الترشيح.

وإذا لم يرد أسم أحد ممن تقدموا للترشيح فى الكشف المعلن عليه أن يطلب من اللجنة السابقة إدراج اسمه فى الكشف. ويجب نشر أسماء المرشحين كل فى

دائرته الانتخابية فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار.

التنازل عن الترشيح:

لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بإعلان على يد محضر إلى مديرية الأمن بالمحافظة قبل يوم الانتخابات بعشرة أيام على الأقل. ويثبت التنازل أمام اسمه فى كشف المرشحين فى الدائرة إذا كان قد قيد فى هذا الكشف. ويعلن هذا التنازل على باب مقر الدائرة الانتخابية واللجان الفرعية يوم الانتخاب، وتنشر وزارة الداخلية الإعلان عن هذا التنازل وذلك فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار قبل الموعد المحدد للانتخاب بوقت كاف.

الفرع الثالث

الفصل فى صحة العضوية

تنص المادة ٩٣ من الدستور على أن «يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضائه. وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها من رئيسه ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض وبعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس».

بعد الانتخابات، يحدث أن يقدم بعض المرشحين طعوناً فى صحة عضوية النواب الذين فازوا بعضوية المجلس. وهذه الطعون هى فى حقيقتها منازعات تستند إلى أسباب قانونية كالمنازعة فى توافر الشروط المتطلبة دستورياً فى المرشح. أو أخطاء حدثت فى العمليات الانتخابية المتعددة والمتشابكة وهى منازعات قانونية إذن تستند فى أساسها على خلاف فى تطبيق وإعمال النصوص القانونية. ومن ثم يكون من المنطقى إسناد هذه المهمة إلى جهة قضائية تفصل فيها على أن الدستور المصرى قد خالف هذا المنطق وعهد

بالفصل فى صحة العضوية إلى مجلس الشعب. على أن تختص محكمة النقض بالتحقيق فى الطعون. وقد أثبت الواقع العملى أن المجلس لا يمكن أن يمارس هذه المهمة بحياد إذ أنه يتأثر بالاعتبارات الحزبية والأهواء السياسية. كما أنه يفتقد إلى الخبرة القانونية التى تستطيع أن تتبين صحة المنازعات من عدمها من الناحية القانونية.

وكم من الأمثلة التى لا تحصى، تخلص فيها محكمة النقض بعد تحقيقها فى الطعن إلى بطلان الانتخاب، وذلك لأسباب جوهرية تتصل ببطلان عمليات الفرز، وينتهى المجلس فيها إلى قرار بصحة العضوية وهو فى ذلك لا تحركه الأهواء السياسية والاعتبارات الحزبية.

والقضاء المصرى يدرك هذه الحقيقة ويعمل جاهداً على تقليص سلطة مجلس الشعب فى الفصل فى صحة عضوية أعضائه بحسبانه استثناء من الأصل العام الذى يقضى بأن القضاء هو الذى يختص بالفصل فى المنازعات وفى ذلك قضت محكمة القضاء الإدارى فى حكم حديث لها. «رغم الانتقادات الموجهة إلى مبدأ اختصاص هذه المجالس بالفصل فى صحة نيابة أعضائها باعتباره يتعارض مع مبدأ فصل السلطات لأن المجالس النيابية عند ممارستها لهذا الاختصاص إنما تفصل فى منازعات ترفع إليها ذا الطعون عبارة عن منازعات.. والفصل فى المنازعات من اختصاص السلطة القضائية.. كما أنه من أخطر الأمور أن يخول مجلس سياسى وظيفة قضائية، إذ من المتعذر - بحكم طبيعته - أن تسوده الحيدة وعدم التمييز الضروريان لمثل هذه الوظيفة ورغم كل ذلك فقد آثرت دساتير ما بعد سنة ١٩٥٢ أن يكون الاختصاص بالفصل فى صحة نيابة الأعضاء للمجلس النيابة نفسه» [٦٧].

وعلى ذلك فإن القضاء المصرى ذهب إلى تقرير مسئولية الدولة بالتعويض عن قرارات البرلمان بالفصل فى صحة العضوية وباتت أحكام المحاكم العادية فى مصر مستقرة على هذا الاتجاه. ومن أحدث أحكامها فى هذا الصدد حكم

محكمة استئناف القاهرة، بجلسة ١٩٩٥/١/٣١ [٦٨] وفى هذا الحكم قضت المحكم بإلزام كل من رئيس مجلس الشعب بصفته ووزير الداخلية بصفته بأن يؤديا إلى المستأنف مبلغ مائة ألف جنيه تعويضاً أدبياً عما لحق به من أضرار نتيجة أخطاء أدت إلى بطلان عملية الانتخاب وحدوث أخطاء فى عرض التقرير بتحقيق محكمة النقض على مجلس الشعب [٦٩].

المطلب الثانى

ضمانات استقلال مجلس الشعب

قلنا فيما سبق أن أهم الضمانات التى تكفل للبرلمان استقلاله هى أن يتشكل بطريقة ديمقراطية. فإذا كان البرلمان ثمرة انتخابات فاسدة أو مزورة فلا شك أنه سوف يكون من الضعف بحيث لا يستطيع أن يعصى للحكومة أمراً، وينتهى به الحال لأن يكون أداة طيعة فى يدها تزين به وجه الاستبداد.

وينص الدستور عادة على العديد من الضمانات التى تكفل للمجلس استقلاله تجاه السلطات الأخرى فى الدولة وخاصة السلطة التنفيذية، ويكون رد هذه الضمانات إلى نوعين: الأول يتعلق بشخص العضو وهى المكافأة والحصانة وعدم المسئولية. أما الثانى فهو يتعلق بالعمل البرلمانى وهى القسم، وحظر التعامل المالى مع الدولة، وضرورة التفرغ للعضوية، واختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه.

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول فى :

الفرع الأول: الضمانات التى تتعلق بعضو البرلمان.

أما الفرع الثانى: فنبحث فيه الضمانات التى تتعلق بالعمل البرلمانى ذاته.

الفرع الأول

الضمانات التى تتعلق بعضو البرلمان

تتمثل هذه الضمانات فى المكافأة، والحصانة البرلمانية، وعدم المسئولية.

وذلك على الوجه التالى:

أولاً - المكافأة:

تنص المادة ٩١ من الدستور على أن يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون.

فالعمل فى البرلمان ليس عملاً تطوعياً، وإنما هو بمقابل حتى يضمن تفرغ العضو له ويضمن له أيضاً حياة كريمة تليق به وتبعده عن المؤثرات الخارجية التى يمكن أن تؤثر فيه وذلك كجماعات الضغط وغيرها.

وإمعاناً فى استقلال المجلس عن الحكومة تطلب الدستور أن تحدد المكافأة بقانون يصدر من المجلس ذاته، فالحكومة ليست هى التى تحدد المكافأة وقواعد صرفها بل المجلس نفسه. ونظم القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب فى المادة ٢٩ منه المكافأة البرلمانية فنص على أن: «يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة شهرية قدرها خمسة وسبعون جنيهاً ويستثنى من ذلك رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم إذا كانوا أعضاء فى مجلس الشعب. وتستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو اليمين».

ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها وتعفى من كافة أنواع الضرائب.

وعلى ذلك فإن المكافأة تخضع للأحكام الآتية :

١- تستحق للعضو بعد حلف اليمين. ومن ثم فلا يصح تعليقها إن كان ثمة شك فى صحة عضويته.

٢- أنها إجبارية فلا يجوز لعضو البرلمان أن يتنازل عنها قبل قبضها حتى ولو كان التنازل قد تم لصالح الدولة أو لصالح المجلس. على أنه يستطيع أن يتصرف فيها كما يشار بعد قبضها.

٣- أنها معفاة من كافة الضرائب والرسوم ، كما أنه لا يجوز الحجز عليها.

٤- أن أعضاء المجلس سواء فى أمر المكافأة والمميزات المالية الأخرى

ومن ثم لا يصح التمييز بين الأعضاء فى المكافأة لأى سبب. على أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء لا يستحقون المكافأة إذا كانوا أعضاء فى المجلس ويتقاضى عضو المجلس المكافأة بالإضافة إلى راتبه وبدلاته وعلاواته المقررة لوظيفته إن كان من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام وذلك حسب ما تقضى به المادة ٢٤ من قانون مجلس الشعب إذا كان عضو مجلس الشعب، عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو القطاع العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة، ويكون لعضو المجلس فى هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته.

وقد يبدو أن مبلغ المكافأة ضئيل للغاية، ولا يتناسب مع عضو البرلمان على أن هذا الانطباع يتلاشى إذا علمنا أن المكافأة لا تقتصر على المبلغ الذى حدده القانون فالمجلس يستطيع بطرق كثيرة أن يزيد فيها . ذلك أن مجلس الشعب يستقل بتحديد موازنته. فهى تدرج رقماً واحداً ويستقل المجلس بعد ذلك بالتصرف فيها. وتنص المادة ٣٠ من قانون مجلس الشعب: «وتبين لائحة المجلس التسهيلات الأخرى التى يقدمها لأعضائه لتمكينهم من مباشرة مسئولياتهم».

هذا عن أعضاء المجلس فماذا عن رئيس المجلس ووكيليه؟

تنص المادة ٣١ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ٧٢ على أن: «يتقاضى رئيس مجلس الشعب مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية ولا يجوز الجمع بينها وبين مكافأة العضوية وبين ما قد يكون مستحقاً له من معاش من خزانة عامة».

أما بالنسبة لوكيلى المجلس فإن المادة ٣٣ من ذات القانون تنص على أن :

«يتفرغ من ينتخب وكيلاً للمجلس لمهام الوكالة، ويطبق فى شأنه حكم المادة ٢٤ إذا كان من العاملين فى الدولة أو القطاع العام.. ويتقاضى وكيل المجلس بدل التمثيل المقرر للوزراء وتسرى عليه أحكامه. ولا يجوز الجمع بين هذا البدل وما قد يكون مقرراً لوظيفته أو عمله الأصلى من بدلات.

والمادة ٢٤ المشار إليها تنص على أنه إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة ويكون مجلس الشعب فى هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته.

ثانياً - عدم مسئولية عضو البرلمان:

تنص المادة ٦٨ من الدستور على أنه لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء فى أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه.

وعلى ذلك فإن عضو البرلمان غير مسئول عن أعماله داخل البرلمان أو فى لجانه. وهى قاعدة أصولية تنص عليها الدساتير المقارنة وذلك بهدف توفير الحرية والطمأنينة للنائب، وهو يمارس عمله بالبرلمانى، فلو أن النائب استشعر محاسبته على ما قد يبديه من أفكار أو أراء داخل المجلس أو فى لجانه لأثر السلامة ورفض التدخل برأيه فى المناقشات أو فى انتقاد الحكومة. وعلى ذلك فإن هذه القاعدة تجد أساسها فى ضرورة استقلال النائب وكفالة حسن قيامه بواجبه على أنه ينبغى بيان نطاق تطبيق هذه القاعدة وتحديد الآثار التى تترتب عليها.

١- نطاق تطبيق قاعدة عدم مسئولية النائب:

قاعدة عدم مسئولية النائب تتحدد بنطاق مكانى وآخر موضوعى. أما عن النطاق المكانى فهى تشمل كل الأعمال البرلمانية التى أتاها النائب داخل البرلمان أو فى لجانه، وعلى ذلك فهى تشمل الأفكار والآراء التى يبديها النائب

فـى قاعـات المجلس أو أحد مكاتبه أو فـى لجانـه، وقد يكون انعقاد هذه اللجـان داخل المجلس أو خارجه كلجـان التحقيق أو تقصى الحقائق أو غيرها، ومن ثم إذا كـان العمل خارج نطاق المجلس، كأن سب أحداً وهو فى طريقه إلى المجلس فلا تلحقه قاعدة عدم المسئولية وذلك يتفق والهدف من تقرير هذه القاعدة. كما أنـه يتفق واعتبار هذه القاعدة استثناء من الأصل العام والذى يقضى بمسئولية الشخص عن أقواله وأفكـاره. وقاعدة عدم مسئولية النائب تتقيد أيضاً بنطاق موضـوعى. إذ أنها تمثل حصانة موضوعية يقتصر علـى الأفكار والآراء التى يبديها عضو البرلمان داخل المجلس أو فى لجانه. ومن ثم فهى لا تشمل الأفعال التـى تؤدى إلـى إيذاء الآخرين كـأن يضرب أو يقتل زميلاً له داخل المجلس أو فـى لجانـه فذاك أمر لا يدخل فـى نطـاق قاعدة عدم المسئولية المنصوص عليها فى المادة ٩٨ من الدستور.

على أنه يجب الأخذ فيما نرى بتفسير واسع لكلمتى الآراء والأفكار فهى تشمل مثلاً إلقاء الأوراق أو تمزيقها إعلانـاً لرفض موضـوعها، ومن ثم فهذه الحصانة الموضـوعية تشمل كل تعبير عن الرأى بـأى صـورة من الصورة طالمـا أنـه لـم يصاحبه اعتداء أو عنف وقع على أحد أعضاء المجلس أو أحد العاملين فيه.

٢- أثار قاعدة عدم مسئولية النائب:

تتمثل هذه الآثار فيما يلـى:

١- قاعـدة مـسئولية الـنائب عـن أفكـاره وآرائـه داخـل المجلـس أو فـى لجانـه تشمل كل أنـواع المسئولية سـواء تعلقت بالمسئولية الجنائية، فـلا تـستطيع النيابة العامـة أو أحـد الأفـراد عـن طـريق الإدعـاء المباشـر أن يلاحـق الـنائب عمـا قـال وأبـدى مـن فكـر ورأى، أو بالمـسئولية المدنـية فـلا يـستطيع المـضرور مـن قـول الـنائب أو رأيـه أن يلجأ إلى القضاء طالباً تعويضاً. أو المسئولية التأديبية فلا يصح للمجلس نفسه أن يؤاخذ العضو عمـا أبدى من رأى أو قول داخل المجلس أو فى لجانه [٧٠]. فنص الدستور (المادة ٩٨) صريح فى عموميته لعدم المؤاخذة.

٢- أن قاعدة عدم مسئولية النائب عن أفكاره وآرائه ذات أثر مطلق فهى تنفى عن الفعل صفة الجريمة. ومن ثم لا يجوز مؤاخذته بعد زوال صفته كعضو فى البرلمان سواء بإسقاط العضوية أو إبطالها بعد الفصل فيها أو بانتهاء مدته الدستورية.

٣- أن هذه القاعدة تتصل بالنظام العام فهى ليست ميزة مقررة للعضو يستطيع أن يتنازل عنها فهى تقررت للعضو لكفالة استقلاله فى ممارسة أعماله البرلمانية.

٤- عدم مسئولية النائب عن آرائه وأفكاره داخل المجلس أو فى لجانه لا ترتب عدم مسئولية البرلمان عن أعماله. فقد ذهب البعض إلى تبرير عدم مسئولية الدولة عن أعمال البرلمان قياساً على مبدأ عدم مسئولية أعضائه عما يبدونه من آرائه وأفكار داخل المجلس أو أثناء عمل لجانه المختلفة وذلك ضماناً لاستقلالهم ، فما دام العضو لا يسأل عن أعماله فيكون من الأولى ألا يسأل البرلمان ككل عن مجمل أعماله [٧١].

وهذا القول مردود من وجهين: الأول أن عدم مسئولية عضو البرلمان منصوص عليه فى الدستور لم يرد نص يقرر عدم مسئولية البرلمان عن أعماله.

الثانى: أن يقرر عدم مسئولية عضو البرلمان عما يبديه من آراء وأفكار بين جنبات المجلس إنما شرع لتحقيق غاية معينة ألا وهى ضمان استقلال عضو البرلمان تجاه السلطة التنفيذية حتى يستطيع أن يمارس دوره والقول بعدم مسئولية الدولة عن أعمال البرلمان قياساً على عدم مسئولية أعضائه بدعوى كفالة استقلاله فى مواجهة سلطات الدولة الأخرى أمر لا يحقق هذا الاستقلال، إنما يتحقق هذا الاستقلال بسلامة انتخابه، وحقه فى الاجتماع من تلقاء نفسه واستقلاله فى وضع نظامه الداخلى، وتنظيم كيفية عمل لجانه واستقلاله فى وضع ميزانيته، إلى غيرها من الوسائل التى عادة ما تنص عليها الدساتير[٧٢].

ثالثاً - الحصانة البرلمانية:

تنص المادة ٩٩ من الدستور على أنه لا يجوز فى غير حالة التلبس

بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس وفى غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس. ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء.

تنظم هذه المادة ضمانة إجرائية ليس لها أى تأثير على موضوع الجريمة المنسوبة إلى النائب. وذلك على خلاف ما تقضى به المادة ٩٨ من الدستور والتى تقرر قاعدة موضوعية تنفى صفة الجريمة عن الفعل المسند إلى النائب على الوجه الذى بيناه.

وسوف نبين نطاق هذه الحصانة والآثار التى تترتب عليها.

١- نطاق هذه الحصانة:

كما قلنا تتعلق هذه الحصانة بالإجراءات الجنائية التى يمكن أن تتخذ ضد العضو مدة نيابته. وقد حظرت المادة ٩٩ من الدستور - سابق الإشارة إليها - اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن المجلس فإن كان المجلس فى غير دور انعقاده يتعين أخذ إذن رئيس المجلس وعليه أن يحيط المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء. والإجراءات الجنائية التى حظر النص اتخاذها هى كل إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة بما فى ذلك التفتيش، والقبض، والحبس أو حتى مجرد الاستدعاء لسماع أقواله. على أن هذه الحصانة الإجرائية لا تسرى فى حالتين.

أ- الدعاوى المدنية: فالنص يحدد الإجراءات المحظورة «أية إجراءات جنائية» ومن ثم فإن إجراءات التقاضى أمام المحاكم المدنية لا تدخل فى نطاق هذه الحصانة الإجرائية.

ب- حالة التلبس بالجريمة: فهنا لا تسرى الحصانة وذلك لصريح نص الدستور فى المادة ٩٩ منه إذ أن حالة التلبس بالجريمة فيها ظاهرة وشبة الكيد فى إجراءات الاتهام والتحقيق غير قائمة فالمتهم يحمل بين يديه أدلة اتهامه، وعلى ذلك فإن العضو الذى يضبط فى حالة تلبس تتخذ ضده الإجراءات

الجنائية مثله كمثل المواطن العادى سواء بسواء. بل إن المجلس قد يرى فى تلبسه بالجريمة فقدا للثقة والاعتبار ويسقط العضوية عنه إذا ما توافرت موجبات المادة ٩٦ من الدستور.

جـ- الحصانة الإجرائية تتعلق بالإجراءات الجنائية، ومن ثم فهى لا تشمل عدم تنفيذ الأحكام التى تصدر على العضو فهذه الحالة تفترض أن الشخص اتخذت ضده إجراءات جنائية بصدد جريمة معينة وقبل الحكم فيها أصبح عضواً فى المجلس، فإذا حكم عليه فإن هذه الحصانة لا تمنع من تنفيذ الحكم. بل إن الحكم يفقده الثقة والاعتبار.

٢- آثار الحصانة الإجرائية:

يترتب على الحصانة الإجرائية ما يلى:

أ- تؤدى إلى تأجيل اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو مجلس الشعب إلى حين استئذان المجلس وموافقته إذا كان فى دور الانعقاد ومن ثم فإن هذه الحصانة لا تنفى صفة الجريمة عن الفعل المنسوب إلى عضو البرلمان. وذلك خلاف الحصانة الموضوعية المقررة فى المادة ٩٨. ومن ثم فإنه حتى إذا لم يأذن المجلس أو رئيسه حسب الأحوال فيمكن اتخاذ الإجراءات ضده - بعد زوال صفة العضوية عن النائب سواء بإسقاطها أم بإبطالها أم انتهاء الفصل التشريعى.

ب- الحصانة الإجرائية شأنها شأن الحصانة الموضوعية تتصل بالنظام العام. ومن ثم لا يجوز للعضو أن يتنازل عنها إلا بإذن من المجلس. فإذا طلب العضو من المجلس رفع الحصانة عنه لكى يجلى موقفه من الاتهامات الموجهة له، ولم يوافق المجلس فيجب أن يلتزم بقرار المجلس.

جـ- إذن المجلس أو رئيسه حسب الأحوال برفع الحصانة عن العضو لاتخاذ الإجراءات الجنائية ضده بصد موضوع معين يتقيد بما ورد فى الإذن من وقائع ولا يتعداه إلى أمور أخرى بالغ ما بلغت خطورتها. ما دام أنها لا

تتصل بالموضوعات المأذون باتخاذ الإجراءات الجنائية بصددها.

تبقى لنا كلمة عن الحصانة الإجرائية وذلك لكونها تمثل استثناء خطيراً يتمتع به عضوا لمجلس النيابى، وتهدف إلى منع السلطة التنفيذية من الكيد لعضو البرلمان واستدعائه بين الحين والآخر للتحقيق معه أو للتلفيق له لعلها تأمن جانبه وترهبه بسلطانها. وهى عندما تسعى لتحقيق هذا الهدف فإنها تحقق استقلال الأعضاء وهو أمر مطلوب حتى يستقيم المجلس فى أداء مهمته، ويجب أن ترتبط بهذا الهدف ارتباط العلة بالمعلول والسبب والمسبب.

على أن المتابع لنشاط مجلس الشعب يلحظ بصورة كبيرة أنه أصبح فى عضويته مطمعاً لذوى النشاط المشبوه من تجار المخدرات والمتاجرين بأقوات الشعب مما يؤدى إلى فساد العضوية البرلمانية. وقد أثبتت الممارسات العملية للمجلس أنه دائما ما يسرع فى رفع الحصانة عن الأعضاء الممثلين لأحزاب المعارضة ويتباطأ فى ذلك بالنسبة لأعضاء الحزب الحاكم الذين يشكلون أغلبية المجلس العددية ومن ثم نرى إسناد الفصل فى مسألة اتخاذ الإجراءات الجنائية حيال العضو إلى المحكمة الدستورية العليا فلها وهى جهة قضائية مستقلة أن تتبين أدلة الاتهام وتقدرها وتبحث فى مدى كيديتها فإن انتفت هذه الكيدية فإن متابعة الإجراءات يصبح أمرا لازماً. فلا يصح أبدا أن تكون عضوية البرلمان ملاذا للمجرمين وأماناً لتجار المخدرات.

الفرع الثانى

الضمانات التى تتعلق بالعمل البرلمانى

تتمثل هذه الضمانات فيما يلى: القسم، حظر التعامل المالى مع الدولة، وضرورة التفرغ للعضوية، واستقلال مجلس الشعب بتنظيمه الداخلى، واختصاص البرلمان بإسقاط العضوية.

أولاً - القسم:

تنص المادة ٩٠ من الدستور على أن يقسم عضو مجلس الشعب أمام

المجلس قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على سلامة الوطن والنظام الجمهورى وأن احترم الدستور والقانون».

فاليمين يمثل ضمانة من حيث كونه يستحضر ضمير العضو لكى يمارس مهامه بشرف وبإخلاص وأن يكون هدفه سلامة الوطن واستقراره والحفاظ على نظامه ومصالح الشعب والدستور والقانون.

ثانياً - حظر التعامل المالى مع الدولة:

تنص المادة ٩٥ من الدستور على أن «لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء عضويته أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفة ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً».

ولا شك أن حظر التعامل المالى مع الدولة يمثل ضمانة أساسية لاستقلال أعضاء المجلس وكفالة نزاهة العمل البرلمانى. فقد يجنح بالعضو خيال مريض نحو الإثراء الحرام من أموال الدولة حين يتعاقد معها على تصرف معين أياً كان موضوعه. ويتخيل أنه وقد أصبح قريباً من أهل الحكم أن يحصل على المال العام بهذه الطريقة. كما أنه يوصد الباب أمام محاولة الأجهزة التنفيذية استمالة العضو بتعاقدات معينة حتى تأمن جانبه وهى فى حقيقتها تمثل رشوة مستترة تهدف إلى تعطيل العمل الرقابى للعضو الذى يستطيع أن يمارسه على هذه الأجهزة.

وعلى ذلك نرى أن ما تقرره المادة ٢٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والتى تقضى بأن الحظر الوارد بالمادة ٩٥ من الدستور لا يسرى على التعاقد الذى يتم طبقاً لقواعد عامة تسرى على الكافة. يصطدم ونص الدستور والذى يحظر بصفة عامة أى تعامل بين عضو مجلس الشعب وبين الدولة. كما أن الغاية من الحظر تكمن فى الحيلولة بين مركز العضو النيابة وبين التعاقد مع الدولة حتى لا يستغل عضويته النيابية لأغراض تتنافى مع المصلحة العامة

وهو أمر يمكن أن يتحقق حتى مع عمومية قواعد التعاقد.

وفى ذلك تقول الجمعية لقسمى الفتوى والتشريع بجلسة ٥ ديسمبر ١٩٩٠ ملف رقم ١٩٧١/١/٧ فنص المادة ٩٥ صريح فى معناه ودلالته واضح فى حكمه من عباراته وما سيقت له، وهو صدر عن نظر الدستور فى ريبة إلى هذه البيوع والإيجارات والمناقصة والالتزامات والتوريد والمقاولة من قبلهم من الدولة فأراد درءها عنهم فحظرها كلية وعلى أى صورة سواء كانت بثمن المثل أو القيمة الحقيقة إبعاداً لهم عن الشبهة وتنزيهاً عن الظن وهذا أزكى لهم وأكفل بقيامهم بواجبات عضويتهم وعدم الإفادة خلال مدة عضويتهم من أية منفعة شخصية نتيجة لها أو تكون مظنة لذلك وأن فى ذلك لتوطيد بالثقة العامة بهم. وأن ما جاء بالمادة ٢٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.. لا يعتد به ويعول عليه فى إجازة ما حظره الدستور ونص عليه صراحة فى المادة ٩٥ منه مما يجب التزامه وعدم تعدى حدوده [٧٣].

ثالثاً - التفرغ للعضوية وحالات عدم الجمع:

تنص المادة ٨٩ من الدستور على أنه «يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب ، وفيما عدا الحالات التى يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون.

ونظم قانون مجلس الشعب أحكام التفرغ للعضوية وحالات عدما لجمع بين عضويته والوظائف أو المهام النيابية الأخرى [٧٤]. وذلك على الوجه التالى:

١- حالات عدم الجمع:

نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أن «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس المحلية. كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها».

كما نصت المادة ٢٠٠ من الدستور بعد تعديله سنة ١٩٨٠ على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس الشعب» ومرد هذه النصوص هو حرص المشرع على عدم ازدواج الصفة النيابية لعضو مجلس الشعب، ولأنه لن يكون قادراً على الوفاء بمتطلباته والتزامات هذه المهام إن هى اجتمعت. ورتب القانون على انتخاب العضو (أو تعيينه) فى مجلس الشعب اعتباره متخلياً مؤقتاً عن عضويته الأخرى أو وظيفته بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يبد رغبته فى الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته.

وإلى أن يتم التخلى نهائياً لا يتناول العضو سوى مكافأة عضوية مجلس الشعب. المادة ٢٣ من قانون مجلس الشعب.

٢- التفرغ للعضوية:

تنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الشعب على أنه «إذا كان عضو مجلس الشعب، عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو فى المكافأة، ويكون لعضو مجلس الشعب فى هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته. ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أن تقرر له أية معاملة ميزة خاصة فى وظيفته أو عمله الأصلى.

وهذا الحكم منطقى، ذلك أن عضوية المجلس من الأهمية بحيث يتقرر تفرغ العضو لممارستها على أكمل وجه. كما أن جانباً كبيراً من نشاط العضو فى المجلس هو مراقبة الحكومة، والذى هو فى الأصل موظف لديها فى أحد دواوينها أو شركاتها، وإن لم يكفل له القانون تفرغاً يمثل له فى الحقيقة حماية من التأثر برؤسائه الذين من المفترض أن يكون عليهم رقيباً.

ولذلك نص القانون على أنه لا يخضع عضو مجلس الشعب فى الحالة

المنصوص عليها فى المادة السابقة لنظام التقارير السنوية فى جهة وظيفته أو عمله الأصلى. وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها، أو إذا رقى بالاختيار من يليه فى الأقدمية ، كما لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين فى الدولة أو القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله، وإنهاء خدمته بغير الطريق التأديبى، إلا بعد موافقة المجلس طبقاً للإجراءات التى تقرره لائحته الداخلية (المادة ٢٥ من قانون مجلس الشعب) وبهذا التنظيم فإن المشرع أراد أن يحول بين عضو البرلمان وبين أن ينشغل بعمله أو ينشغل عليه. فحقه فى وظيفته وعلاواته وترقياته محفوظ ولا يجوز الانتقاص منه. كما أنه حرم عليه أن ينتفع بميزة خاصة وذلك منعاً لاستغلال عضوية البرلمان فى تحقيق منافع خاصة.

على أن المادة ٢٧ من قانون مجلس الشعب قد نصت على استثناء بعض الفئات من وجوب تفرغهم على أن «يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبة ، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه».

أ- مديرى الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيه ومن فى حكمهم من العاملين فى الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التى تمارس نشاطاً علمياً.

ب- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

جـ- الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

وفى الحقيقة نرى أن التفرغ للعضوية أولى وأجدر نظراً لخطورة المهمة التى يضطلع بها العضو إلى البرلمان. مما يوجب أن يتفرغ لأداء العمل على خير وجه، فالبرلمان يمثل الشعب ويمسك بين يديه مستقبل أمة فليس أقل من أن

يتفرغ العضو لممارسة هذه المهمة.

وتكاد المادة ٢٧ سالفة الذكر من قانون مجلس الشعب أن تنسف القاعدة العامة التى نصت عليها المادة ٨٩ من الدستور والمادة ٢٤ من هذا القانون لكثرة الاستثناءات التى أوردتها على هذه القاعدة، والتى نرى وجوب أن تكون مطلقة.

رابعاً - اختصاص البرلمان بإسقاط العضوية:

نصت المادة ٩٦ من الدستور على أنه «لا يجوز إسقاط عضوية احد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها. أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه».

وينظم الدستور المصرى بمقتضى هذا النص إسقاط العضوية فى حالتين:

الحالة الأولى: فقد الثقة والاعتبار أو فقد احد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى أنتخب على أساسها، وهذه الحالة تستوجب إسقاط العضوية عن العضو الذى انسحب عنه شرط من شروط العضوية أو فقد الثقة والاعتبار وذلك بالحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف والاعتبار وذلك إذا كانت إجراءاتها قد اتخذت حياله قبل انتخابه عضواً بالمجلس أو ضبط فى حالة تلبس بارتكابها، أو فقد أحد شروط الترشيح لمجلس الشعب كأن يتجنس بجنسية أجنبية تاركاً جنسيته المصرية، أو يتضح بعد انتخابه أنه لا يجيد القراءة والكتابة أو أنه قد تهرب من أداء الخدمة العسكرية. وإذا كان للمجلس أن يبادر من تلقاء نفسه بالتحقق من شروط العضوية، فإذا ما تبين له نقص فى هذه الشروط أو أن المستندات المقدمة للترشيح كانت مزورة فإنه يسقط العضوية عن هذا العضو ولكل ذى مصلحة أن يطعن فى العضوية أمام المجلس وذلك وفقاً للإجراءات التى تحددها المادة ٩٣ من الدستور والتى سبق بيانها - وهذه المصلحة تثبت للشخص الذى تتوافر له صفة لناخب فى ذات الدائرة ، كما تتوافر هذه الحالة إذا

تغيرت صفة العضو من عامل أو فلاح إلى فئات، وذلك اتساقاً مع الدستور الذى يقضى بأن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين ذلك أنه من أثار هذا الشرط أنه يمكن تصور أن يكون المجلس كله عمال وفلاحين ولا يمكن تصور العكس. فلا يصح أن يكون أكثر من نصفه فئات. ونرى أنه يمكن القول بتعليق إسقاط عضوية من تغيرت صفته من عامل أو فلاح إلى فئات على توافر نسبة الـ٥٠٪ عمال وفلاحين داخل لمجلس، فإن كان يترتب على تغيير هذه الصفة إخلال بها فيتعين إسقاط العضوية وإلا فلا يجوز هذا الإسقاط. وهو تفسير قد يخالف ظاهر النص إلا أنه يتفق مع الحرص على حسن تشكيل المجلس.

أما الحالة الثانية: التى تؤدى إلى إسقاط العضوية وفقاً لنص المادة ٩٦ من الدستور هى حالة إخلال العضو بواجبات العضوية، وفى الحقيقة فإن هذه الحالة من السعة بحيث أنها تشمل كل ما يمكن نسبته إلى العضو، فهى لم تشترط مثلاً الإخلال الجسيم أو الإخلال الذى يؤدى إلى ارتكاب جريمة أو غير ذلك. وذلك على خلاف الحالة الأولى التى تتقيد بفقد الثقة والاعتبار أو فقد شرط من شروط العضوية وهى أمور يسهل تقديرها بمعيار منضبط أما الإخلال بواجبات العضوية فهو فى تحديده يقتصر إلى هذا المعيار.

ولا يعنى فى ذلك القول بأن إسقاط العضوية وفقاً لنص المادة ٩٦ تشترط موافقة ثلثى أعضاء مجلس الشعب فذاك لا يمثل ضمانة بحال لأن المجلس يتكون من حزب مسيطر سيطرة شديدة ولا تمثل الأحزاب الأخرى فيه أو المستقلين إلا بعدد قليل من الأعضاء قد لا تتجاوز خمس أعضاء المجلس فى أحسن الفروض.

وقد أسقطت العضوية عن بعض أعضاء المجلس استناداً إلى توافر هذه الحالة. على الرغم من أن موجباتها لم تتحقق أبداً.

المطلب الثالث

اختصاصات مجلس الشعب

تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية» وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور.

وعلى ذلك يتضح أن مجلس الشعب يمارس وظيفة تشريعية ومالية وأخرى رقابية. كما أن الدستور نص على كيفية ممارسة المجلس لاختصاصاته، وسوف نرجئ دراسة الوظيفة الرقابية للمجلس إلى حين تناول العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ومن ثم نقسم هذا المطلب إلى فرعين على الوجه التالى:

الفرع الأول: الاختصاصات التشريعى والمالى لمجلس الشعب.

الفرع الثانى: كيفية ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته.

الفرع الثانى

الاختصاص التشريعى والمالى لمجلس الشعب

أولاً - الاختصاص التشريعى:

يمثل الاختصاص التشريعى جانباً أساسياً من نشاط مجلس الشعب. فهو الذى يتولى أساساً سلطة التشريع، وإذا خول القانون سلطة أخرى أن تمارس بعض الاختصاصات التشريعية، وذلك مثل رئيس الجمهورية على الوجه الذى سبق وبيناه. فإن ذلك يعد استثناء من الأصل الذى يقضى باختصاص مجلس الشعب بالتشريع. وعملية التشريع أصبحت صناعة معقدة، وهى كذلك نظراً لتعقد العلاقة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى المجتمع الحديث. ومن ثم يجب الاعتراف بأنها صناعة تحتاج إلى مهارة وفن للقائمين عليها. هذه المهارة

يجب أن تحيط بالظروف الواقعية والقانونية السائدة فى المجتمع من كافة نواحيها سواء السياسية أم الاجتماعية أو الاقتصادية وبقدر توافر هذه المهارة بقدر ما يصدر التشريع متسقاً مع هذا الواقع. مما يكفل للقانون الصادر عن السلطة التشريعية قناعة اجتماعية لدى المخاطبين به وذلك كاف وحده لضمان تطبيقه سليماً.

ولن تأتى هذه المهارة للمجلس التشريعى إلا إذا تشكل بطريقة ديمقراطية وكفلت له ضمانات استقلاله عن السلطة التنفيذية. وكان أعضاؤه على قدر من الكفاءة يؤدى إلى فهم دور التشريع ووظيفته فى المجتمع. ففقدان هذه العناصر كلها أو بعضها يؤدى بالضرورة إلى فقدان المجلس التشريعى لهذه المهارة أو جانباً منها. وهو يؤثر بالضرورة على وظيفة التشريع فى المجتمع، ومدى توافر الرضاء الشعبى عن القوانين التى تصدر عن هذه الهيئة.

فعدم استقلال المجلس عن الحكومة يؤدى به أن يكون أداة طيعة فى يد الحكومة تحسم به خصومتها السياسية مع القوى الأخرى الموجودة فى المجتمع.

وهو ما ينحرف بغرض التشريع والذى يهدف أساساً إلى تنظيم العلاقات التى تنشأ بين الأفراد فى المجتمع، وعدم كفاءة أعضائه يؤدى إلى صدور التشريع بصورة لا تكفل الرضاء الشعبى عن هذه القوانين وهو أمر يطعن المجلس فى سند نيابته باعتباره وكيلاً عن الشعب يستمد من سيادته اختصاصه وسلطانه.

هذه مقدمة أساسية رأينا أن نقدم بها بياننا لاختصاص مجلس الشعب التشريعى والذى يمارسه المجلس عن طريق اقتراح مشروع القانون ومناقشته وإقراره والموافقة عليه. ثم إن المجلس له أن يعيد النظر فى مشروع القانون إن اعترض عليه رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادتين ١٠٨، ١٤٧ من الدستور، وهما ما سبق الحديث عنهما عند بيان الدور التشريعى لرئيس الجمهورية.

١- اقتراح مشروع القانون:

تنص المادة ١٠٩ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين».

ومن ثم فإن اقتراح مشروع القانون حق كفله الدستور لكل عضو من أعضاء المجلس. على أنه يثور تساؤل، هل يجب أن يكون مشروع الاقتراح بقانون مصاغاً على هيئة مواد قانونية؟ هذا ما يفهم من نص المادة ١٠٩ من الدستور إذ أنها نصت على اقتراح القوانين، وليس اقتراح فكرة القانون.

على أننا نعتقد أنه يجب تفسير الاقتراح بمعنى واسع بحيث يشمل اقتراح مشروع القانون فى صورة صياغة لمواد قانونية أو فى صورة أفكار محددة تستدعى ضرورة ضبطها من ناحية الصياغة القانونية، ولذلك نصت المادة العاشرة بعد المائة الأولى من نصوص الدستور على أن «يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنه لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك».

وقصد النص الدستور من مرور اقتراح مشروع قانون ورفضه المجلس فإنه لا يجوز تقديمه مرة أخرى فى ذات دور الانعقاد. وذلك أياً كانت المرحلة التى تم فيها هذا الرفض أى سواء أكان فى إقراره من اللجنة الخاصة أو مناقشة أو إقراراه فى صورته النهائية، وذلك تطبيقاً لنص الدستور فى المادة ١١١ والتى تقضى بأنه «كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه فى نفس دور الانعقاد».

فإذا خلصت اللجنة إلى صلاحية مشروع الاقتراح فإنه يحال بعد ذلك إلى اللجنة المختصة بموضوعه. وتقوم اللجنة بدراسة هذا المشروع وتعد تقريراً عنه يقدم إلى المجلس لكى يناقشه. وهذه المرحلة الثانية فى عمر الاقتراح بمشروع القانون.

١- مناقشة مشروع القانون وإقراره:

بعد أن تعد اللجنة تقريرها عن مشروع القانون، فإنها ترفعه إلى المجلس وذلك لمناقشته وهى تتم على مرحلتين:

المرحلة الأولى: مناقشة المجلس للمبادئ العامة والخطوط الرئيسية فى المشروع وتتم هذه المرحلة بصورة كلية. أو أن المجلس لا يتطرق فيها إلى مواد المشروع والحلول التى يقترحها ، بل يناقش مدى ملاءمة إصدار مثل هذا المشروع. وأثره على المجتمع والمخاطبين به وضرورته وما إلى ذلك. فهذه أمور مبدئية قد يرى المجلس بعد مناقشتها صرف النظر عن المضى قدماً فى مناقشة المشروع وإقراره.

المرحلة الثانية: وتتمثل هذه المرحلة فى مناقشة مواد المشروع مادة ، مادة. ويتم التصويت على كل مادة على حدة وللأعضاء أن يقترحوا تعديلا لمادة سواء بالحذف أو بالإضافة. ولا يجوز أخذ الرأى بالتصويت النهائى على مشروع القانون قبل مضى أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة. وإذا رأت الحكومة أو مقرر اللجنة إعادة المداولة فى مشروع القانون فيجب أن يطلب ذلك خلال الأربعة أيام الفاصل بين المداولة الأولى وبين التصويت النهائى على المشروع. وفى المداولة الثانية يقتصر الأمر على التعديلات المقترحة.

وبعد ذلك يقر المجلس المشرع بالتصويت عليه مادة مادة حسب ما تقضى به المادة ١٠٧ من الدستور إذ تنص على أن «يجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة وبعد انتهاء المجلس من ذلك يوافق على المشروع نهائياً ويكون ذلك بالأغلبية المطلقة للحاضرين وذلك فى غير الحالات التى ينص فيها الدستور على ضرورة توافر أغلبية خاصة. يبقى بخصوص الاختصاص التشريعى لمجلس الشعب سلطته فى إقرار القرارات بقانون ويصدرها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادتين ١٠٨ ، ١٤٧ من الدستور، وأيضا سلطته فى إقرار المشروع بقانون بأغلبية ثلثى أعضائه، وهو ما سبق أن تحدثنا عنه ومن ثم نحيل إليه.

ثانياً - الاختصاص المالى:

يمثل الاختصاص المالى للبرلمان أقدم الاختصاصات التى باشرها. بل أنها كانت سبباً مباشراً لنشأة النظام البرلمانى فى إنجلترا. حيث تمثلت مهمة نواب الشعب فى الأساس فى إقرار الضرائب التى كان يفرضها الملوك واستخدم البرلمان سلطته هذه فى الحد من استبداد الملوك وتقييد سلطاتهم المطلقة[٧٥].

ونظم الدستور المصرى سنة ١٩٧١ الاختصاص المالى لمجلس الشعب فى المواد ١١٤ إلى ١٢٣ ، وذلك على الوجه التالى:

١- إقرار الخطة العامة للتنمية:

نصت المادة ١١٤ من الدستور على أن «يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب وهو أيضاً ما نصت عليه المادة ٨٦ من الدستور.

ونظمت لائحة مجلس الشعب لجنة من ضمن لجانه تختص بالخطة والموازنة وهى تقوم بدراسة مشروعات الخطة وتقديم تقرير عنها إلى المجلس.

على أن تجدر الإشارة إلى أن اتجاه الدولة إلى سياسة تحرير الاقتصاد قلل من أهمية هذا الاختصاص. ذلك أن الاتجاه نحو الاقتصاد الحر يحكمه آليات السوق الحر والذى ينهض أساساً على المشروع الخاص. وتحديد الأثمان على أساس العرض والطلب.

٢- الموافقة على الموازنة العامة:

تنص المادة ١١٥ من الدستور بعد تعديلها على أن يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها.

ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً. ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة فى مشروع الموازنة، عدا التى ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة فى إجمالى النفقات وجب أن يتفق

المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلا فى أى قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها.

ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، ما يحدد السنة المالية. ذلك أن إعداد الموازنة أمر شاق يخضع لاعتبارات فنية ومحاسبية شديدة التعقيد. والاعتبار الثالث هو اتجاه أعضاء البرلمان إلى زيادة المصروفات وذلك لتنفيذ المشروعات التى يطمحون إلى القيام بها فى دوائرهم الانتخابية إرضاء لناخبيهم. مما يؤدى إلى اضطراب تنظيم الموازنة ويسبب مشكلة للحكومة التى تقوم على تدبير وتنفيذ هذه الموازنة.

وعلى ذلك فإنه يجب عرض الموازنة العامة على المجلس ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته. ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً. وإذا وافق المجلس.

وكفل التعديل الدستورى للمادة ١١٥ على النحو السابق بيانه سلطة مجلس الشعب فى تعديل النفقات الواردة فى المشروع وفقاً للقيود التى حددها النص والتى تمنع تعديل النفقات التى ترد فى الموازنة تنفيذاً لالتزام محدد.

وتطلبت المادة ١١٧ من الدستور أن يحدد القانون أحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها.

وضماناً لحسن تنفيذ الموازنة التى سبق ووافق عليها نصت المادة ١١٨ من الدستور على أن «يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون. كما يجب عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى.

٣- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها:

تنص المادة ١١٩ من الدستور على أن «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسم إلا فى حدود القانون».

ووفقاً لهذا النص ميز الدستور بين فرض الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها وهى التى تفرض على جميع المواطنين واستلزم فيها أن يتم ذلك كله بقانون. أما الضرائب غير العامة مثل الضرائب المحلية والرسوم فيجب أن تفرض فى حدود القانون أى تستند فى إصدارها إلى نص قانون قائم من قبل يبيح إنشاءها أو تعديلها أو إلغائها. وهى تفرقة لا نجد لها محلاً. فهذه الضريبة وتلك تتضمن تحميل الفرد بعبء مالى وقد كان دستور ١٩٢٣ لا يفرق بين النوعين وإنما يستلزم فى المادة ١٣٤ أن يكون إنشاء الضريبة (أى ضريبة) وتعديلها أو إلغاؤها بقانون.

٤- الموافقة على القروض:

تنص المادة ١٢١ من الدستور على أنه «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب». ونظراً لخطورة الاقتراض وما يترتب عليه من تحميل الموازنة العامة بأعباء خدمة الدين. كما يترتب عليه امتداد أثره إلى أجيال قادمة تطلب الدستور موافقة مجلس الشعب على عقد القروض أو الارتباط بمشروعات تترتب عليها إنفاق أموال من خزانة الدولة فى فترة مقبلة.

وفى حقيقة الأمر كان من الأجدى أن ينص الدستور على ضرورة أن يكون القرض بقانون حتى يستطيع المجلس أن يراقب مشكلة الاقتراض. فكم من دولة من دول العالم الثالث فقدت سيادتها تحت وطأة الديون والقروض والتى عقدت صفقاتها أنظمة سياسية غير ديموقراطية بدعوى التنمية فأصبحت هذه

القروض قيوداً تقف فى وجه التنمية، وأصبح تخفيف أعباء خدمة هذه الديون أو جدولتها أملاً بعيد المنال يراود حكومات هذه الدول.

٥- تحديد المرتبات والمعاشات والمكافآت والتعويضات:

نصت المادة ١٢٢ من الدستور على أن يعين القانون منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة وينظم القانون حالات الاستثناء والجهات التى تتولى تطبيقها.

٦- منح الالتزام:

تنص المادة ١٢٣ على أن «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة».

وعقد التزام المرافق العامة يعنى اتفاقا يكلف شخص عام شخصاً آخر باستغلال مرفق عام مقابل مكافأة محددة تتحدد بناء على النتائج المالية لاستغلال المرفق.

وترجع أهمية عقد الالتزام فى أن الملتزم يمارس نشاط المفروض أنه من اختصاص الدولة أو أحد الأشخاص العامة. كما أنه قد يمتد سنين طويلة (الحد الأقصى لمنح الالتزام. بمقتضى القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧- ٣٠ سنة) ولذلك حرصت الدساتير المصرية ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ حتى الدستور الحالى على إيراد نص مقابل لنص المادة ١٢٣ (٧٦).

٧- التصرف فى أموال الدولة:

نصت المادة ١٢٣ فى فقرتها الثانية على أنه كما يبين (القانون أحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك.

الفرع الثانى

كيفية ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته

تحدد لائحة مجلس الشعب الذى يستقل بوضعها - القواعد الأساسية التى يسير عليها المجلس فى مباشرة اختصاصاته فهى تحدد الإجراءات التى تتبع

عند انعقاد المجلس وكيفية المناقشة فيه وعدد لجانه ونظام العمل فيها إلى غير ذلك من الأمور. على أن الدستور لم يشأ أن يترك كل الأمور التى تتعلق بكيفية ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته للائحة. وإنما وضع ضوابط أساسية يمكن القول بأنها تمثل إطاراً حاكماً لهذه الأمور.

فقد حدد كيفية انعقاده وميعاده، ومدة دور الانعقاد، كما بين النصاب الذى يصح به جلساته واستلزم علانية جلساته كأصل عام وهو ما سوف نوضحه فيما يلى:

أولاً - أدوار انعقاد مجلس الشعب:

تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن «يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوى العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور فى اليوم المذكور ويدوم دور الانعقاد سبعة أشهر على الأقل. ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة» .

كما تنص المادة ١٠٢ على أن «يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى، وذلك فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادى». وعلى ذلك فثمة دور عادى للمجلس وآخر غير عادى.

فدور الانعقاد العادى إنما يكون بدعوة رئيس الجمهورية قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر فإذا لم يدعوه فى ذات التاريخ اجتمع المجلس بحكم الدستور ويدوم دور الانعقاد العادى سبعة أشهر على الأقل.

أما دور الانعقاد غير العادى فيكون بقرار من رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء البرلمان أى (النصف + واحد) ويكون لرئيس الجمهورية فض دور الانعقاد غير العادى.

ولما كانت مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية بحسب ما تقضى به

المادة ٩٣ من الدستور تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، فإن المجلس يمارس اختصاصاته عبر خمسة أدوار انعقاد عادية. هذا بخلاف أدوار الانعقاد غير العادية إن تطلب الأمر ذلك.

ثانياً - علانية جلسات مجلس الشعب:

تنص المادة ١٠٦ من الدستور على أن "جلسات مجلس الشعب علنية ويجوز انعقاده فى جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقل، ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أو سرية.

فالقاعدة العامة تقضى بأن جلسات المجلس علنية حتى يتعرف الشعب على أداء نوابه داخل المجلس. على أننا نرى أن علانية الجلسات كما نص عليها الدستور لا تتحقق إلا إذا نشرت فى الصحف والأجهزة الإعلامية لا سيما التليفزيون والإذاعة على أن يكون هذا النشر كافيا لبيان موضوع الجلسة بكافة جوانبه، وليس كما يحدث الآن إذا تقوم أجهزة الإعلام بانتقاء أجزاء من الجلسة وإذاعتها.

ففى الدول الديموقراطية نجد صحفاً ومحطات إذاعية وتليفزيونية أصبحت متخصصة فى هذا المجال. ولا شك أن ذلك يمثل نوعاً من الرقابة على النواب داخل المجلس ويستطيع الشعب ألا يعيد انتخاب من لا يستطيع الدفاع عن مصالحه.

على أنه يجوز استثناء من ذلك أن تعقد جلسات سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة، أو رئيس المجلس أو عشرين من أعضائه. ويجتمع المجلس ثم يقرر إذا ما كان سوف ينظر الموضوع فى جلسة سرية أو علنية. وسرية الجلسة يجب أن ترتبط بموضوعها كأن تكون جلسة متعلقة بإعلان حالة الحرب أو مراجعة الاستعدادات لها و مناقشة أسرار الدولة

التى تتعلق بالأمن القومى أو غير ذلك من الموضوعات التى تتطلب سرية فى مناقشتها.

ثالثا - نصاب صحة انعقاد المجلس:

نصت المادة ١٠٧ من الدستور على أن « لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين. وذلك فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية خاصة. ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة ».

وهذا النص فى غاية الأهمية والخطورة. إذ أنه يشترط لانعقاد المجلس صحيحاً حضور أغلبية أعضائه أى النصف + واحد. أم أنه يقصد بهم من يتبقى فى المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحة وتسرب من تسرب؟

إن الأخذ بأحد التفسيرين يرتب نتائج مختلفة تماماً فإذا أخذنا بالتفسير الأول يعنى ضرورة التزام الأعضاء الذين انعقدت بهم الجلسة صحيحة بالتواجد داخل قاعة المجلس ونظر جدول الأعمال.

ومن ثم لن تصح أعمال المجلس إلا بأغلبية أغلبيته المطلقة أما القول بالتفسير الثانى فيعنى أن نصاب صحة انعقاد الجلسة هو الأغلبية أى النصف + واحد، أما اتخاذ المجلس لقراراته فيكون بالأغلبية المطلقة للحاضرين فعلاً مهما تضاءل عددهم فقد يكونون خمسين عضواً وقد يكونون ثلاثا، ويبقى موافقة اثنين منهم كافية لإصدار القانون، فهل هذا ما يقصده الدستور...؟.

إن التفسير الأخير هو الذى يطبق فى مجلس الشعب ومن ثم فإنه بمجرد انعقاد الجلسة انعقاداً صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس وهم حسب نص القانون ٤٥٤ عضواً، أى أن الجلسة لا تنعقد صحيحة إلا بحضور ٢٢٨ عضواً. وبمجرد فوات لحظة الانعقاد تصح قرارات المجلس بأغلبية الحاضرين كما قلنا حتى ولو كانوا ثلاثة أعضاء أى بموافقة عضوين اثنين، ولعلنا نمثل لذلك بمثال

القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ والذى صدر بتشديد العقوبات فى جرائم النشر والذى أحدث أزمة واسعة النطاق، قد صدر بجلسة ٢٧ مايو ١٩٩٥ بحضور ٥٧ من إجمالى عدد أعضاء المجلس ٤٥٤ عضواً وافق عليه ٤٥ عضواً وعارضه ١٠ أعضاء وامتنع عضوان عن التصويت**!!**

ونحن لا نسلم بهذا التفسير لنص المادة ١٠٧ من الدستور للأسباب الآتية:

١- أن التفسير يتعارض مع التنظيم الدستورى للمراحل التى يمر بها التشريع داخل المجلس - والذى سبق وبيناها - وهى تنم عن اهتمام المشرع بهذه المراحل وضرورة التأنى فيها حتى يصدر القانون سليماً معافى.

٢- أنه لا يصح قانوناً أن يوقع النائب ويحصل على المكافآت والبدلات المقررة لحضور الجلسة ثم بعد ذلك يتركها ويذهب للقيام بأعماله الخاصة. فالمكافآت والمزايا الأخرى التى يقررها المجلس لنوابه مقابل حضورهم جلسات المجلس لا تستحق بمجرد التوقيع، وعدم حضور الجلسات، وإذا كان القانون لا يتساهل فى هذا الأمر مع أقل درجة وظيفية فكيف يسمح به فى ممارسة الوكالة والنيابة عن الأمة.

٣- نرى أن سياق النص فى المادة ١٠٧ من الدستور يرتب بالضرورة رفض هذا التفسير ولنتدبر ألفاظ النص حين يقول لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور أغلبية أعضائه، وبعد ذلك يتحدث عن أغلبية الحاضرين، فمن هم الحاضرون ؟ أهم البقية الباقية بعد أن تسرب من حضر أم أنه ينصرف إلى أغلبية من حضر أى أغلبية النصف + واحد ؟ إننا نرى أنها هذه الأخيرة.

إن عظم مسئولية المجلس وضخامة مهامه تستوجب بلا جدال الأخذ بهذا التفسير وليس فيه كما نرى خروجاً على النص فى ألفاظه أو مجافاة لأصول التفسير القانونى المعمول بها. كما انه يحقق مصلحة عامة للمجتمع، فليس أخطر من التشريع عمل ، وليس أعظم من النيابة عن الأمة مهمة.

الفصل الثالث
السلطة التنفيذية

ينظم الفصل الثالث من الباب الخامس فى دستور ١٩٧١ السلطة التنفيذية وهى تتشكل من رئيس الجمهورية والحكومة. وعلى ذلك سوف نخصص المبحث الأول: من هذا الفصل لبحث الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية. أما المبحث الثانى: نبحث فيه اختصاصات الحكومة.

المبحث الأول
الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة

سبق أن قلنا فى أكثر من موضع على مدار هذه الدراسة، أن لرئيس الجمهورية دوراً مميزاً فى الدستور المصرى، فهو يمارس سلطات حقيقية ومتنوعة. وقد بينا سلطات رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للدولة. ثم تناولنا اختصاصاته التشريعية وذلك فى معرض حديثنا عن السلطة التشريعية. وفى هذا المبحث نتناول الاختصاصات التنفيذية. فالمادة ١٣٧ من الدستور تنص على أن « يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية. ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور». كما تنص المادة ١٤١ على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم. كما تنص المادة ١٤٢ منه على أن لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء. ومن مجمل هذه النصوص يتضح مدى هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية فهو الذى يعين الحكومة رئيساً وأعضاء. ويعفيهم من مناصبهم. كما له أن يحضر اجتماعات مجلس الوزراء ويترأسها ويطلب تقارير من الوزراء لكى يتابع أعمالهم. وعلى ذلك فالرئيس

يمارس سلطات فعلية، وهو يمارسها باستقلال عن الوزارة فلا يشترط توقيع الوزير المختص حتى تنفذ قرارات الرئيس(٧٧) .

وإلى ذلك، فإن الدستور المصرى قد خصه بعدد من الاختصاصات بحسبانه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية. ففى الظروف العادية له سلطة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإصدار اللوائح المختلفة ، والعفو عن العقوبة أو تخفيفها، وإبرام المعاهدات . وفى الظروف غير العادية إعلان حالة الطوارئ. أو إعلان الحرب. وذلك كله على التفصيل التالى:

المطلب الأول
اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية
فى الظروف العادية

أولاً- تعيين الموظفين:

تنص المادة ١٤٣ من الدستور على أن « يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون ».

وعلى ذلك فإن الرئيس يمارس هذه السلطة فى حدود القانون الذى يبين شروط المرشح للوظيفة، وكيفية التعيين فيها، وإجراءاته. فقد يحدد جهة معينة للقيام بإجراءات تمهيدية قبل إصدار قرار التعيين من الرئيس وإذا كان الرئيس يملك إصدار قرار التعيين، فإنه يملك أيضاً قرار العزل من الوظيفة على أن ذلك لا يكون إلا فى إطار الإجراءات التى حددها القانون. فهو يلتزم بالقواعد القانونية التى تحدد سلطته تلك كما أن قرارات الرئيس فى هذا الشأن تخضع لرقابة القضاء الإدارى.

ثانياً- إصدار اللوائح:

وإصدار اللوائح يمثل أهم اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية. واللائحة هى قواعد قانونية عامة ومجردة ولكنها فى ذات الوقت قرارات

إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية. فالذى يميز بينها وبين القانون هو المعيار الشكلى. ففى حين يصدر القانون عن السلطة التشريعية، فإن اللائحة تصدر السلطة التنفيذية.

وحق السلطة التنفيذية فى إصدار اللوائح أمر مسلم به فى كل الأنظمة السياسية مهما بلغت فيها درجة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وسواء كان هذا الحق مستنداً إلى نص دستورى يقرره أو جرى به العرف الدستورى، وذلك لأن اللائحة - وهى تصدر بقرار من السلطة التنفيذية - أكثر مواكبة لظروف المجتمع التى تتطور بسرعة. كما أنها تتطرق فى تنظيماتها إلى تفصيلات يتعذر أن تكون محلاً للتشريع.

ونظم الدستور المصرى حق رئيس الجمهورية فى إصدار اللوائح فى المواد (١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦) اللوائح التنفيذية، اللوائح التنظيمية، لوائح الضبط. وقد استحث التعديل الدستورى مايو ٢٠٠٧ قيداً جديداً على سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار اللوائح وفقاً لهذه المواد يتمثل فى أن «يمارس رئسي الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها فى المواد ١٤٤، ١٤٥، ١٤٦ بعد موافقة مجلس الوزراء. وذلك على التفصيل التالى:

١- اللوائح التنفيذية:

تنص المادة (١٤٤) على أن يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. وله أن يفوض غيره فى إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

وعلى ذلك فإن رئيس الجمهورية يختص بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وأجاز الدستور أن يفوض غيره فى ذلك. ومن ثم فإنها لا يصح أن تخالف أحكامه سواء بالحذف أم بالإضافة أم بتعطيلها ومنع تنفيذها صراحة أو ضمناً كأن تتزيد فى شروط تطبيقه. وهو أمر يتفق مع القواعد العامة التى تحدد

مرتبة اللائحة فى إطار البنيان القانونى فى الدولة فهى أقل من القانون منزلة ومن ثم وجب عليها أن تلتزم أحكامه. وإلا كانت غير مشروعة.

وإذا كان الرئيس هو الذى يصدر اللائحة التنفيذية أو يفوض غيره فى ذلك وغالباً ما يكون الوزير المختص. فإن القانون قد يحدد بداءة من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

وإذا جاوزت اللائحة التنفيذية حدود تنفيذ القانون، بأن ضمنتها السلطة المصدرة لها قواعد تخالف القانون فإنها تخضع للقاضى المختص الذى له فحص شرعيتها أما إذا خالفت الدستور فتخضع لسلطة المحكمة الدستورية العليا التى تختص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

٢- اللوائح التنظيمية:

تنص المادة (١٤٦) من الدستور على أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

وسلطة الرئيس تتضمن إنشاء المرافق والمصالح العامة من العدم، وكذلك إعادة تنظيمها وتحديد اختصاصاتها والسلطات التى تخول لها لممارسة هذه الاختصاصات وتحقيق أهدافها. إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة حق مقرر لرئيس الجمهورية ومن ثم لا يصح تفويض غيره فى القيام بذلك. فالمشرع الدستورى عندما نص على حق رئيس الجمهورية فى إصدار اللوائح التنفيذية أعطى له حق تفويض غيره فى إصدارها. أما بالنسبة للمادة ١٤٦ فإنها لم تنص على حق الرئيس فى التفويض. ومن ثم يبقى غير جائز تفويض الرئيس لغيره فى إصدار اللوائح التنظيمية. ولعل ذلك يرجع إلى تقدير المشرع الدستورى لأهمية هذه اللوائح، كما أن سلطة الرئيس فى ذلك تعتبر استثناء من الأصل والذى يقضى أن يكون إنشاء وتنظيم هذه المرافق والمصالح العامة يتقيد بحدود الاستثناء[٧٨].

واللوائح التنظيمية هى لوائح مستقلة، وذلك على خلاف التنفيذية التى تستند فى إصدارها إلى قانون معين.

٣- لوائح الضبط:

تنص المادة (١٤٥) من الدستور على أن يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط .

ولوائح الضبط تعنى القرارات الإدارية التنظيمية التى تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة [٧٩].

وتكتسب هذه اللوائح أهميتها من أنها تورد قيوداً على حريات المواطنين، وذلك مثل لوائح المرور ولوائح تنظيم تراخيص المحال المقلقة للراحة والرقابة على الأغذية والأدوية وغير ذلك من المجالات التى تتحقق بها أهداف الضبط الإدراى وهى الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

وإصدار السلطة التنفيذية لوائح الضبط أمر تقتضيه الضرورة وذلك لأن انتظام الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة لا يكون إلا مع التسليم لها بضرورة التدخل لضبط هذا الإطار وتنظيمه بالقرارات الإدارية، وإذا كان دستور سنة ١٩٢٣ لم ينص على حق السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح الضبط، إلا أن العمل كان دائماً يسير على إجازة ذلك.

ولوائح الضبط هى لوائح مستقلة وذلك لأنها على خلاف اللوائح التنفيذية لا تستند إلى قانون معين، وهى فى ذلك تشبه اللوائح التنظيمية.

وإصدار الرئيس للوائح الضبط أمر مقرر ينص الدستور له وحده ومن ثم فهو لا يستطيع أن يفوض غيره فى ذلك وإنما يجب عليه إصدارها بنفسه. ولعل ذلك راجع إلى خطورة لوائح الضبط نظراً لأنها تتضمن قيوداً على حريات الأفراد وحقوقهم، ومن ثم فإن ممارسة السلطة التنفيذية ممثلة فى الرئيس فى إصدار هذه اللوائح هى استثناء لا يجوز التوسع فى تفسيره أو القياس عليه.

ثالثاً - العفو عن العقوبة أو تخفيفها:

نصت المادة (١٤٩) من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون».

ويميز حكم النص بين نوعين من العفو. العفو الجزئى والعفو الشامل.

أما عن العفو الجزئى فهو يكون عن عقوبة صدرت بحكم نهائى وبات. وقد يكون العفو فى هذه الحالة شاملاً العقوبة جميعها قبل تنفيذها. ويصلح العفو هنا كعلاج لخطأ فى إصدار الحكم يتعذر تداركه بسهولة أو يكون عفواً جزئياً بتخفيف العقوبة.

والعفو الجزئى دائماً يصدره الرئيس فى الأعياد القومية أو الوطنية أو المناسبات الدينية لنوعيات محددة من العقوبات وبشروط محددة تأخذ فى اعتبارها سلوك المعاقب ومدى استعداده لمعاودة الإجرام مرة أخرى وهذه الشروط وإن لم ينص عليها الدستور إلا أن المنطق يقتضيها. فليس من المعقول أو من المقبول أن تستخدم هذه السلطة للحيلولة دون أن ينال المجرم عقابه الذى حق عليه أن يناله جزاء إفساده فى الأرض.

أما العفو الشامل، فهو لا يتعلق بالعقوبة وإنما يتعلق برفع صفة الجريمة عن الفعل. [٨٠] ومن ثم فهو يأتى على أى صورة تكون عليها الدعوى سواء قبل الحكم فيها أم بعده، ومن ثم فهو لا يتقيد بوجود عقوبة عن الفعل، وهو يصدر عادة بالنسبة لجرائم ارتكبت فى ظروف معينة ويراد محوها كالجرائم السياسية أو الجرائم التى ترتكب فى ظروف غير عادية. [٨١] وعلى ذلك فإن العفو الشامل لا يكون إلا بقانون وذلك لعمومية آثاره.

رابعاً- إبرام المعاهدات:

تنص المادة ١٥١ من الدستور على أن «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها موفقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات

الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة، أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها». وقد استحدثت التعديلات الدستورية فى المادة ١٣٩ فقرة ٢ قيداً على رئيس الجمهورية عند ممارسته لهذه السلطة وهو ضرورة أخذ رأى مجلس الوزراء.

وعلى ذلك فرق الدستور بين نوعين من المعاهدات، النوع الأول وهو ما يمكن تسميته بالمعاهدات العادية أو البسيطة فتلك يبرمها رئيس الجمهورية ويبلغها إلى المجلس مشفوعة بما يناسب من البيان، وذلك لتحقيق علم مجلس الشعب بها، فرئيس الجمهورية هو الذى يبرمها ويصدق عليها وتصبح بالتالى لها قوة القانون.

أما المعاهدات التى تتعلق بالصلح أو التحالف أو التجارة أو الملاحة أو التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة، فهذه المعاهدات يجب اشتراك مجلس الشعب فى إبرامها وذلك بضرورة موافقته عليها.

المطلب الثانى

الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة فى الظروف غير العادية

أولاً - إعلان حالة الطوارئ:

تنص المادة (١٤٨) من الدستور على أن «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب».

واستوجبت المادة ١٣٨ فقرة ثانية مضافة بعد تعديلها فى مايو ٢٠٠٧ التزام رئيس الجمهورية بأخذ رأى مجلس الوزراء قبل ممارسة هذه السلطات.

وما من شك أن إعلان حالة الطوارئ يمثل إجراء خطيراً تتأثر به سائر الحقوق والحريات المقررة دستورياً للأفراد. فحالة الطوارئ باعتبارها حالة عارضة تصيب كيان الدولة والمجتمع بأضرار جسيمة قد لا يكون العاصم منها إلا التضحية بجانب من جوانب حقوق الأفراد وحرياتهم التى لا تستطيع السلطة التنفيذية المساس بها فى ظل القوانين العادية التى تطبق فى الأوقات العادية. وحالة الطوارئ - فى ظل هذا المنطق - تعتبر حالة مؤقتة لا يصح – بحال أن تستوعب حياة أجيال وأجيال.

وتمشياً مع خطورة إعلان حالة الطوارئ فإن الدساتير المصرية قد تواترت على ضرورة موافقة البرلمان على هذا الإعلان وفى دستور ١٩٧١ يجب أن يعرض هذا الإعلان على المجلس خلال ١٥ يوماً ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان المجلس منحلاً فيعرض على المجلس الجديد فى أول اجتماع له.

ويجب أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

على أن سيطرة الحزب الحاكم على الأغلبية الغالبة لمقاعد البرلمان يقلل من جدوى هذه الضمانة.

ورئيس الجمهورية يعلن حالة الطوارئ وفقاً للقانون، وقد صدر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ونص فى مادته الأولى على أن « يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى الجمهورية أو فى منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء... ».

وواضح أن الحالات التى تستوجب إعلان حالة الطوارئ من اتساع بحيث تشمل حالات كثيرة تستطيع القوانين العادية أن تواجهها. فتعرض الأمن أو

النظام العام للخطر أمر غير منضبط. ونفس الأمر يسرى على حالة التهديد بالحرب، أو حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء. فكل هذه الأسباب لا يمكن ضبط مفرداتها وذلك نظرا لسعة ألفاظها وتزداد الأمور تعقيداً إذا كانت السلطة القائمة على حالة الطوارئ هى التى تحدد لهذه المصطلحات معانيها وهى التى تقدر توافرها من عدمه.

وإعلان حالة الطوارئ يخول السلطة التنفيذية سلطات واسعة تجور بها كثيراً على حقوق الأفراد وحرياتهم سواء بوضع قيود على حريات الأشخاص فى الاجتماع أو الانتقال والمرور، وكذلك توسيع دائرة الاشتباه واعتقال الأشخاص بغير التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ولها أن تراقب الرسائل والنشرات والمطبوعات على اختلافها وتمنع نشرها أو تصادرها بعد نشرها وتحدد مواعيد لفتح المحلات العامة ومواعيد لإغلاقها، تكليف الأشخاص بعمل معين والاستيلاء على الأموال الخاصة سواء أكانت منقولاً أو عقاراً وسحب التراخيص بالأسلحة أو المواد المتفجرة وإخلاء بعض المناطق أو عزلها [٨٢]. وهى سلطات بالغة الاتساع تهدد الحريات العامة جميعها وتؤدى إلى قيام حالة غير عادية فى المجتمع ولا يشفع فى قبول المواطنين لها أنها حالة مؤقتة غير دائمة تنتهى بانتهاء الظرف الذى أدى إلى إعلانها.

ثانياً - قيادة القوات المسلحة وإعلان حالة الحرب:

تنص المادة (١٥٠) من الدستور على أن «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب».

والمقصود بقيادة الرئيس للقوات المسلحة القيادة الرمزية وليست الفعلية فقد ولى زمان كانت فيه الملوك والرؤساء يقودون جيوشهم فى معاركهم الحربية فتطور تكنولوجيا الحرب وأساليبها أنهى هذا الوضع تماماً وأصبح من المتعذر عليهم قيادة الجيوش فى هذه الأيام بصورة فعلية.

ورئيس الجمهورية يعلن حالة الحرب ويتخذ القرارات اللازمة لذلك على

أن الدستور يقيد سلطته هذه فى ضرورة أخذ موافقة مجلس الشعب.

وظاهر النص لا يفرق بين إعلان حالة الحرب الهجومية أو الحرب الدفاعية ففى كليهما يكون إعلان الرئيس بعد موافقة مجلس الشعب وفى ذلك ضمان لعدم تورط الحكومة فى حروب لا ناقة للشعب المصرى فيها ولا جمل(٨٣).

المبحث الثانى
الحكـــومة

الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم. هذا ما قررته المادة ١٥٣ ثم بعد ذلك تتابع نصوص الدستور لكى تبين كيفية تكوين الحكومة وبيان اختصاصاتها. وذلك على الوجه التالى:

المطلب الأول
تكوين الحكومة

نص الدستور فى المادة ١٤١ بعد تعديلها فى مايو ٢٠٠٧ على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم بقرار مادة من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء.

ووفقاً لهذا النص بعد تعديل مايو ٢٠٠٧ فقد غاير الدستور بين تعيين رئيس الوزراء وإعفائه من منصبه وبين غيره من الوزراء سواء أكانوا نواباً لرئيس الوزراء أو وزراء عاديين. فجعل سلطة تعيين وإعفاء رئيس الوزراء للرئيس منفرداً أما غيره فيكون ذلك بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء.

ويشترط فيمن يعين وزيراً أو نائباً للوزير «أن يكون مصرياً، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية».

فمن ناحية أولى: يشترط فى الوزير أن يكون مصرياً. ولا يشترط أن يكون مصرياً مولوداً لأب مصرى وعلى ذلك فمن المتصور أن يكون مصرياً بالتجنس. وهو قصور فى النص يجب تداركه. فخطورة منصب الوزير تقتضى أن يكون مصرياً ومولوداً لأبوين مصريين على الأقل ولاسيما وأن المشرع المصرى فى مواضع أخرى يتشدد فى اشتراط الجنسية المصرية الأصلية ففى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية والمعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ يشترط فيمن يشترك فى تأسيس حزب سياسى أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون مصرياً ومن أب مصرى. ولا شك فى أن منصب الوزير أهم واخطر من الاشتراك فى تأسيس وقيادة الأحزاب. ومن ناحية ثانية: اشترط الدستور أن يكون الوزير بالغاً من العمر ٣٥ سنة ميلادية على الأقل. **ومن ناحية ثالثة:** يجب أن يكون الوزير متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية. وذلك شرط بديهى نظراً لأن الوزير يمارس وظيفة سياسية وإدارية عليا فى الدولة.

ويؤدى الوزراء ورئيسهم بمجرد تعيينهم، وقبل مباشرة مهام وظائفهم اليمين الآتية: «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وان أحترم الدستور والقانون وان أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه» .

المطلب الثانى

اختصاصات الحكومة

تشترك الحكومة مع رئيس الجمهورية فى ممارسة السلطة التنفيذية. فرئيس الجمهورية فى الدستور المصرى كما سبق وبينا يمارس سلطات فعلية بنفسه وليس عن طريق وزرائه. فالدستور فى أكثر من موضع بين ذلك. ونص على أن الرئيس «يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور». م ١٣٧ وعلى ذلك فإن الحكومة لا تستقل بممارسة السلطة التنفيذية ممارسة فعلية دون الرئيس .

وعلى ذلك تعتبر الحكومة هيئة تنفيذية تابعة لرئيس الجمهورية لا تملك استقلالاً تجاهه. فهو الذى يعينها وهو الذى يقيلها. ومن ثم فإنها تباشر جزءاً كبيراً من اختصاصات الرئيس الكثيرة والتى لا يستطيع أن يمارسها وحده نظراً لتعددها وتنوعها على الوجه الذى بيناه. وهى قد تمارس هذه الاختصاصات عن طريق التفويض إن كان الدستور يسمح بذلك أو عن طريق الدراسة واقتراح اتخاذ القرار من جانب الرئيس ومن ثم جاء نص المادة ١٥٦ من الدستور معبراً عن هذه الحقيقة إذا نص على أن "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

ب- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

ج - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

د- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

هـ- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

و - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

ز - عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

ح - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ويلاحظ على هذه الاختصاصات بصفة عامة أنها تتعلق بتسيير دولاب العمل فى الدولة وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية، ولا تملك الحكومة سلطة مبتدأة فى تقرير هذه الأمور فهى تتابع تنفيذ القرارات وتعمل على التنسيق بين

الجهات المتعددة من اجل انتظام الأمور فى المرافق والمصالح العامة.

وبالإضافة إلى الاختصاصات السابقة، فإن كل ووزير يعتبر هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها.

وحظر الدستور على الوزير أثناء توليه منصب الوزارة أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أن يشترى أو يستأجر من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من امواله أو يقايضها عليه م ١٥٧ وذلك بهدف عدم إساءة استعمال السلطة والتربح من المال العام. وهو قيد عام حرص الدستور على تقريره بالنسبة لكل من يشغل وظيفة عامة.

الفصل الرابع

العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

تقوم الأنظمة السياسية فى العصر الحديث على الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وأصبح هذا الفص أساساً من أسس النظام الديموقراطى ذلك أن تجميع السلطتين فى يد واحدة أو هيئة واحدة يؤدى لا محالة إلى الاستبداد.

ومثل مبدأ الفصل بين السلطات أساساً لتقسيم الأنظمة السياسية، فإن كانت العلاقة بينها متكافئة فإن النظام يكون برلمانياً. أما إذا رجحت كفة السلطة التنفيذية فإن النظام يكون رئاسياً. وإذا كانت الغلبة للسلطة التشريعية كان النظام حكومة جمعية [٨٤].

والدستور المصرى فى تحديد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حرص على إقامة العلاقة بينهما على أساس التعاون والرقابة. وإن كان هذا التنظيم لم يسو بين السلطتين فهو قد تأثر بالسمة الغالبة فى هذا الدستور وهى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الدولة والحكومة.

وسوف نناقش العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى الدستور المصرى فى مبحثين نتناول فى المبحث الأول : الرقابة الحكومية على أعمال البرلمان. وفى الثانى: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. وذلك على الوجه التالى.

المبحث الأول

رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان

تتمثل هذه الرقابة فى أمرين: الأول تدخل السلطة التنفيذية فى أعمال

البرلمان وذلك بدعوته للاجتماع، وفض اجتماعاته، وإلقاء البيانات أمامه وحضور الجلسات واجتماعات اللجان. والثانى فى حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان.

المطلب الأول

تدخل السلطة التنفيذية فى سير أعمال مجلس الشعب

يتمثل تدخل السلطة التنفيذية سواء رئيس الجمهورية أم الحكومة فى سير أعمال مجلس الشعب فيما يلى:

أولاً- دعوة مجلس الشعب لدور الانعقاد وفض دورته:

ينص الدستور فى المادة ١٠١ على أن «يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوى العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور فى اليوم المذكور. ويدوم دور الانعقاد سبعة أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة».

كما تنص المادة ١٠٢ من الدستور على أن « يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى، وذلك فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ».

وعلى ذلك فإن الحكومة هى التى تدعو مجلس الشعب للانعقاد سواء كان ذلك فى دور انعقاد عادى أم فى دور غير عادى. ولا شك أن التحكم فى دعوة البرلمان للانعقاد يعد تدخلاً من جانب الحكومة فى أعماله. على أن هذا التدخل لا يمكن أن يبلغ منتهاه ويؤدى إلى تعطيل أعمال البرلمان إن رأت الحكومة ذلك. فقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان للانعقاد للدور العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر فإذا أحجم عن ذلك كان للبرلمان أن يجتمع من تلقاء نفسه وبحكم الدستور.

وإذا كان للرئيس أن يفض دور الانعقاد العادى فإنه يلتزم بعدم فضه قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

أما بالنسبة للدعوة لاجتماع غير عادى فإنه يكون فى حالة الضرورة ، وهى حالة يستقل بتقديرها رئيس الجمهورية، على أن الدستور نص على حالة أخرى إذا تحققت وجب على الرئيس أن يدعو المجلس لاجتماع غير عادى وذلك بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء المجلس .

ثانياً - حق الحكومة فى إلقاء البيانات :

وبيانات الحكومة فى المجلس قد تكون بيانات رئاسية وقد تكون بيانات وزارية.

فالبيانات الرئاسية نصت عليها المادة (١٣٢) من الدستور «يلقى رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة وله الحق فى إلقاء أى بيانات أخرى أمام المجلس ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية».

وبيانات الرئيس يلقيها أمام المجلس بحسبانه يضع السياسة العامة للدولة - مع الحكومة ويشترك فى تنفيذها، ومن ثم فهو مسئول عنها. ويهمه أن يوضح للمجلس إطار هذه السياسة وثوابتها وما تم إنجازه وما سوف تقوم به الحكومة فى الفترة المقبلة.

والبيانات الرئاسية مناسبة للمجلس لكى يحيط بالبيانات والمعلومات التى تساعد أعضاءه على القيام بمهامهم ولا سيما تلك التى تتعلق بمراقبة الحكومة.

أما عن بيانات رئيس الوزراء:

فقد نصت عليها المادة (١٣٣) من الدستور حين نصت على «يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب برنامج الوزارة. ويناقش مجلس الشعب هذا البرنامج».

وبيانات رئيس مجلس الوزراء، تكون عند تأليف الوزارة، وذلك لشرح برنامج وزارته. وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لكى يقدم فيها رئيس الوزراء برنامج الوزارة عن الفترة القادمة حتى يتسنى للمجلس بسط رقابته على أداء الحكومة. وقد يلقيها بنفسه، والغالب أن ويقوم كل وزير بإلقاء بيان عن برنامج وزارته وذلك بجوار بيان رئيس الوزراء الذى يتضمن الخطوط العامة والرئيسية.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه البيانات تفقد حيويتها إذا كان حزب الحكومة هو المسيطر على المجلس. ومن ثم تأتى هذه البيانات متشابهة فى كثير من الأحيان ولا تحدد إطاراً واضحاً للعمل التنفيذى ولا تخرج عن كونها بيانات إنشائية تكون فى واد والعمل التنفيذى فى واد آخر.

ثالثاً - حق حضور الاجتماعات فى البرلمان ولجانه:

تنص المادة (١٣٥) من الدستور على أن « يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين. ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأى، إلا إذا كان من الأعضاء » .

وعلى ذلك للوزراء ورئيسهم حضور اجتماعات المجلس ولجانه. والحديث فى هذه الاجتماعات أمر منطقى وذلك لكى يبينوا للمجلس وأعضائه البيانات والحقائق التى قد تكون بعيدة عنهم وحتى لا يساء الفهم بين الطرفين. وقد يكون حضور الوزير فى اجتماع المجلس أو لجانه لتوضيح أمر معين مانعاً من تقرير مسئوليته. ولذلك فإن الدستور قرر إلزام المجلس بضرورة سماع الوزير إن أراد الكلام أمام المجلس أو أمام لجانه.

المطلب الثانى

حل البرلمان

تنص المادة (١٣٦) من الدستور قبل تعديلها على أنه « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر

رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب ». وفى إطار التعديلات الدستورية مايو ٢٠٠٧ تم تعديل الفقرتين الأولى والثانية كما يلى: لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وإذا حل المجلس فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وهذه المادة تحدد الشروط التى يجب أن تتوافر لكى يستطيع رئيس الجمهورية حل المجلس النيابى وتختزل هذه الشروط فى شرط الضرورة. فإذا ما توافرت هذه الضرورة ، كان على الرئيس أن يتبع الإجراءات التى نصت عليها وذلك لحل المجلس وتمثل فى استفتاء الشعب ، ولسوف نتناول ذلك فى فرعين:

الفرع الأول: تحديد الضرورة التى تؤدى إلى حل مجلس الشعب .

الفرع الثانى: استفتاء الشعب .

الفرع الأول

تحديد مدلول الضرورة

جاءت المادة (١٣٦) فى مطلعها بصيغة النفى فهى تنفى حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب إلا فى حالة الضرورة فقالت: «لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة» والمجالس النيابية - فى أصل نشأتها - تعتبر قيداً على حرية السلطة التنفيذية. ولذا فإن الدساتير تذهب مذاهب كثيرة لضمان عدم الإفراط فى استخدام هذا الحق مما يمثل تهديداً لاختلال التوازن المفروض وجوده بين سلطات الدولة. وإذا كان الأصل أن

السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية تخول حق حل البرلمان إذا ما نشب خلاف بينه وبين الوزارة إذا قدر للرئيس أن ينتصر لرأى الوزارة. وهو ما نظمه الدستور المصرى فإنه أجاز لرئيس الجمهورية أيضا حل مجلس الشعب فى حالة الضرورة.

حقيقة الأمر .. تعبير الضرورة يعتبر اصطلاحاً غير محدد المعنى، وهو - إن كان كذلك فى كل حالة - فإنه فى خصوص المادة ١٣٦ من الدستور يعتبر أكثر غموضاً فهل يقصد به حالة الضرورة والإجراءات الاستثنائية الواردة فى المادة ٧٤ أم يقصد به حالة الضرورة التى وردت فى المادة ١٠٨ والتى تعطى لرئيس الجمهورية حق اتخاذ قرارات لها قوة القانون بشرط سبق وجود تفويض من مجلس الشعب ؟. أم أن الضرورة تتمثل فى خلاف ينشب بين المجلس ورئيس الدولة ؟ ولا يمكن بحال اعتبار حالة الضرورة كامنة فى خلاف بين رئيس الوزراء وحكومته من جانب والبرلمان من جانب آخر، وذلك لأن هذا الخلاف يحكمه نص المادة ١٢٧ من الدستور. وعلى ذلك فإن الفقه يذهب إلى أن رئيس الجمهورية هو الذى يقدر وجود الضرورة التى تبرر حل مجلس الشعب[٨٥] . فقد تكون هذه الضرورة متمثلة فى بعد المجلس النيابى عن المصلحة العامة وانفصاله عن جماهير الأمة، وقد تكون كامنة فى وجوب وجود أغلبية قوية ومتماسكة تقف إلى جوار السلطة التنفيذية ضماناً لاستقرار الحكم، ودرءاً للأزمات الوزارية المتعاقبة. ويجب على الرئيس أن يذكر فى قراره الضرورة الملجئة لحل البرلمان. حتى تتحقق الرقابة الشعبية على ممارسة الرئيس لهذا الحق. ونحن نرى أن تنظيم حل مجلس الشعب فى حالة الضرورة، أمر يتنافى مع المبادئ الثابتة فى التطبيقات الدستورية المقارنة. فأغلب الدساتير عند تنظيمها لحالة الضرورة تشترط لتطبيق أحكامها أن يكون البرلمان منعقداً وذلك حتى يستطيع أن يمارس دوره فى الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الضرورة . وأن يراقب عن بعد مشروعية هذا التطبيق.

الفرع الثانى

إجراء الاستفتاء

إذا ما توافرت حالة الضرورة - التى تبرر لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب - فإن ذلك لا يتم إلا بعد استفتاء الشعب. حيث تنص المادة ١٣٦ لا يجوز ... وبعد استفتاء الشعب .... فحق الحل - رغم توافر الضرورة - معلق على موافقة الشعب فى الاستفتاء. وفى أهمية الاستفتاء بالنسبة لحل مجلس الشعب، اختلف الفقه، فذهب البعض إلى القول: بأن الاستفتاء يؤدى إلى الإقلال من التجاء رئيس الجمهورية إلى البرلمان، بل إنه يؤدى إلى تعطيل هذا الحق ولذلك يرى هذا الرأى أن الاستفتاء يمثل وسيلة من وسائل الاستقرار السياسى فهو يضيق من استخدام سلاح الحل فى مواجهة مجلس الشعب. كما يحصر حق الحل فى أمرين: الأول: وهو اندفاع البرلمان فى ممارسة سلطة التشريع بصورة لا يفيد معها حق الاعتراض على القوانين المخول لرئيس الجمهورية. والثانى : إذا ما تبين لرئيس الجمهورية أن البرلمان أصبح لا يعبر عن إرادة الناخبين[٨٦]. على أن رأياً آخر فى الفقه يرى أن الاستفتاء لا يؤدى إلى تعطيل حق الحل، وذلك نظراً لطبيعته السياسية ويذهب هذا الرأى إلى إمكانية مخالفة رئيس الجمهورية لنتائج الاستفتاء. بمعنى أنه يستطيع أن ينفذ قراره بحل المجلس حتى ولو كانت نتيجة الاستفتاء لصالح بقاء المجلس [٨٧]. ويرى آخرون أن هذه الوسيلة فى الحقيقة والواقع لا تحقق الغاية منها إلا إذا تحققت للناخبين الحرية الكاملة فى إبداء رأيهم وتوافر لديهم الوعى الناضج حتى لا يكونوا عرضة للتأثر بمؤثرات غير سليمة تباشر ضدهم ترغيباً أو ترهيباً من جانب السلطة التنفيذية [٨٨]. فإذا لم تتوافر هذه الأمور فإن الاستفتاء - دائماً - سيكون بجانب رئيس الدولة. يعضد من سلطانه ويؤدى إلى تهميش المؤسسات الأخرى.

وفى الحقيقة أن تطلب الاستفتاء فى مثل هذه الحالات أمر لا يستقيم مع أبسط المبادئ القانونية. ذلك أن من شروط صحة الاستفتاء قابلية موضوعه

للمناقشة، وقدرة الشعب على حسم الخلاف الذى يثور حول الموضوع المطروح فـى الاستفتاء ممـا يستلزم أن يتم الاستفتاء فـى ظروف تسمح للشعب بذلك. أى فـى ظروف عادية. وذلك لأن الاستفتاء الذى يتم فى ظروف غير عادية لاسيما فـى أوقات الأزمة والضرورة، لا يمكن أن يعتبر استفتاء بالمعنى الحقيقى. ذلك أن الاستفتاء وإجراءات الأزمات والضرورة نقيضان لا يجتمعان.

المبحث الثانى

رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية

لا شك أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تقوم علـى التداخل فيما بينهما ولهـا جانبان يتمثل الأول فـى التعاون بينهما وقد ظهر ذلك واضحاً عند الحديث عن اختصاصات كل من الحكومة والبرلمان. فالحكومة تتعاون مع البرلمان فى سن التشريع كما أنها تعد الموازنة العامة وتضع السياسة العامة للدولة ويقوم المجلس بالموافقة عليها واعتمادها. على أن لهذه العلاقة جانب أكثر أهمية وهو الرقابة المتبادلة بينهما. وإذا كنا فـى المبحث السابق قد عددنا مظاهر رقابة الحكومة علـى البرلمان. فإننا فـى هذا المبحث سوف نبحث وسائل مراقبة المجلس لنشاط الحكومة.

وقد نظم الدستور هذه الوسائل فى المواد من ١٢٤ إلى ١٣١ كما أن لائحة المجلس قد نظمت ممارسة أعضاء المجلس لهذه الوسائل وهى تتدرج من حيث قوتها وآثارها فمنها ما يقتصر أثره على بسط موضوعات معينة تحت نظر الحكومة ومناقشتها مع المجلس للوصول بشأنها إلـى حل ودى يرضـى أعضاء المجلس وترضـى بـه الحكومة وثمـة وسائل أخرى تهدف إلـى إثـارة مسئولية الوزارة وقد تنتهى إلى سحب الثقة منها وتدرج هذه الوسائل فى قوتها، وآثارها أمر يقتضيه المنطق حتى تحقق الغاية منها وسوف نتناول هذه الوسائل بالشرح. وذلك على الوجه التالى:

أولاً - إبداء الرغبات فى موضوعات عامة:

تنص المادة (١٣٠) من الدستور على أن لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء. ونصت اللائحة فى المادة (٢١٢) على ضرورة أن يتقدم العضو برغبته عن طريق طلب كتابى وأن يتصل الأمر بمصلحة عامة. ويجب ألا يخالف الطلب الدستور والقانون م (٢١٣) من اللائحة. ويقصد من إبداء الرغبات وضع موضوعات معينة تهم الصالح العام تحت نظر الحكومة ويتم بشأنها تبادل الرأى ومحاولة الوصول إلى حلول بشأنها بصورة ودية أقرب إلى التعاون بين المجلس والحكومة وذلك بالقياس إلى وسائل أخرى تؤدى إلى إحراج الحكومة وقد ترتب مسئوليتها وإذا كانت هذه الصورة تعد أقرب إلى صور التعاون بين المجلس والحكومة إلا أنها قد تؤدى بصورة غير مباشرة إلى إثارة مسئولية الوزارة إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس فيما رسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل أخرى.

ثانياً - طرح موضوع عام للمناقشة:

تنص المادة ١٢٩ من الدستور على أن «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه ..».

وطرح موضوع عام للمناقشة بقصد توضيح سياسة الوزارة بشأن أحد الموضوعات التى تتعلق بممارسة نشاطها. وفى هذه الحالة يستطيع المجلس أن يمارس مهامه الرقابية عن طريق الوسائل الأخرى. وتنص اللائحة فى المادة ٢٠٩ على أن يقدم طلب المناقشة إلى رئيس مجلس الشعب كتابة. ويجب أن يكون موقعاً عليه من عشرين عضواً على الأقل ويحدد الموقعون عليه اسم أحدهم لكى يكون له الأولوية فى الكلام عند مناقشة الموضوع.

ثالثاً - توجيه الأسئلة:

تنص المادة ١٢٤ من الدستور على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس

الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى اختصاصهم. وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونهم الإجابة على أسئلة الأعضاء. ويجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت ولا يجوز تحويلة فى نفس الجلسة إلى استجواب ...».

١- شرط تقديم السؤال:

أ- أن يقدم كتابة. ومن ثم فلا يجوز أن يكون السؤال شفاهة.

ب- أن يرد على أمر من الأمور العامة التى تتصل بالمصلحة العامة. ومن ثم لا يجوز أن يكون السؤال دافعه مصلحة شخصية للنائب، ويجب أن يكون السؤال واضحاً، وخالياً من العبارات غير اللائقة، م ١٨١ من اللائحة.

ج- لا يجوز تقديم السؤال إلا من عضو واحد فقط. على أنه لا يجوز أن يدرج للعضو فى ذات الجلسة أكثر من سؤال. كما لا يجوز أن يدرج للعضو أكثر من ثلاثة أسئلة فى الشهر الواحد. م ٣/١٨٥ وذلك حتى يتسنى لجميع أعضاء المجلس أن يتقدموا بالأسئلة.

د- لا يجوز إدراج السؤال فى جدول الأعمال إذا كان مرتبطاً بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها. وإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك أدرج السؤال بجدول الأعمال. م ١/١٨٥ من اللائحة.

هـ - لا يجوز أن تدرج أية أسئلة فى جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها ما لم تكن فى موضوع له أهمية خاصة وعاجلة وبعد موافقة رئيس المجلس. م ٢/١٨٥.

وعلى إثر تقديم العضو للسؤال، فإنه يقيد فى سجل خاص، وترتب الأسئلة حسب تاريخ ورودها. وينظر فيها رئيس المجلس فإذا كانت مستوفاة لشروطها التى حددتها اللائحة على الوجه السابق فإنه يوجهها إلى الوزير المختص وإلى

وزير مجلس الشعب. وإذا لم تكن مستوفاة لهذه الشروط فإنه يقرر حفظها لعدم توافر الشروط مع إبلاغ العضو بذلك.

٢- الإجابة عن الأسئلة:

تلزم المادة ١٢٤ من الدستور رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم الإجابة على الأسئلة التى يقدمها الأعضاء.

والأصل أن تكون الإجابة عن السؤال شفاهه من الوزير المختص أو من ينيبه فى ذلك. وذلك حتى يتحقق علم أعضاء المجلس جميعاً بموضوعه. على أن المادة ١٨٢ من اللائحة الداخلية للمجلس أجازت أن تكون الإجابة عن السؤال كتابة فى الأحوال الآتية:

أ - إذا طلب العضو ذلك.

ب- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.

ج- إذا كان السؤال مع طابعه المحلى يقتضى إجابة من الوزير المختص.

د - إذا كان السؤال فيما بين أدوار الانعقاد.

هـ- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد.

وفى حالة الإجابة كتابة عن الأسئلة تلزم المادة ١٨٢ من اللائحة بضرورة نشر الأسئلة والإجابة المكتوبة فى ملحق خاص لمضبطة المجلس.

أما الإجابة شفاهه ، فإنها تدرج بجدول أعمال المجلس على أنه يجب أن تكون بعد أسبوع على الأقل من إبلاغ الوزير المختص بها، ولا يجوز أن يتأخر الرد على الأسئلة لمدة تزيد عن شهر واحد (م ١٨٤ من اللائحة).

وللعضو الذى وجه السؤال الحق فى التعليق على إجابة المسؤول. وهو حق محجوز له وحده دون سائر أعضاء المجلس. وذلك لأن السؤال يقيم علاقة

خاصة بين السائل والمسؤول. ومن ثم لا يجوز أن يتدخل عضو أخر فى المناقشة على أن المادة ١٨٨ من اللائحة نصت على أنه يجوز استثناء لرئيس المجلس أن يأذن لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو أخر أن يبدى تعليقاً أو ملاحظات موجزة على إجابة الوزير وذلك إذا تعلق السؤال بموضوع له أهمية عامة.

٣- سحب السؤال:

نصت المادة ١٢٤ من الدستور على حق مقدم السؤال فى سحب سؤاله إذ قررت «يجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت ولا يجوز تحويله فى نفس الجلسة إلى استجواب» .

وهذا ناتج عن الصفة الشخصية للسؤال فهو يرتبط بمقدمه وإرادته فإن أراد استبقاءه فله ذلك وللوزير ضرورة الإجابة عليه بالصورة التى حددناها سلفاً وإذا أراد سحبه فلا يجوز لعضو أخر أن يتمسك به أو يحتج على ذلك.

٤- سقوط السؤال:

حددت المادة ١٩٣ من اللائحة الداخلية للمجلس الحالات التى يسقط فيها السؤال على الوجه التالى:

أ- إذا زالت صفة العضو مقدم السؤال كأن يستقيل أو تسقط عضويته.

ب- إذا زالت صفة من وجه إليه السؤال كأن يستقيل أو يقال عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.

ج- إذا انتهى دور الانعقاد الذى قدم أثناءه السؤال.

ويتضح مما سبق أن أسباب سقوط السؤال ترتد فى أسبابها إلى فقدان العلاقة الشخصية التى ينشئها السؤال بين السائل والمسؤول.

رابعاً - تشكيل لجان تقصى الحقائق:

تنص المادة (١٣١) من الدستور على أنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة

خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إداري، أو أى مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة .. وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة أو تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك».

ولجان تقصى الحقائق، وما تخوله من سلطة إجراء تحقيق برلمانى يقتصر مداه على أعمال السلطة التنفيذية، ولا يتعداه إلى أعمال السلطة القضائية ذلك أن هذه السلطة مستقلة تماماً ولا يصح التدخل فى شئونها. وعمل اللجان هو عمل سياسى فى المقام الأول وليس عملاً قضائياً.

ولجان تقصى الحقائق تقوم بعملها لتتبين وجه الخلل فى ممارسة إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة لنشاطها. وذلك كخسارتها أو تعثرها فى تحقيق أهدافها. وهى فى سبيل ذلك تستمع إلى أقوال من ترى أن له صلة بالموضوع. ويجب على الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لما تراه اللجنة محققاً لعملها. على أنه يحظر على اللجنة أن تتناول فى عملها أمراً معروضاً على القضاء فذاك تدخل فى أعمال القضاء لا يجوز.

وقد تنتهى لجنة تقصى الحقائق من عملها إلى عدم ثبوت تقصير أو أخطاء ومن ثم ينتهى الأمر بتجديد الثقة بالوزارة أما إذا اكتشفت أخطاء معينة فإن المجلس قد يرتب مسئولية الوزارة أو يصدر تشريعاً جديداً لمعالجة أوجه القصور [٨٩].

خامساً - الاستجواب:

نصت المادة (١٢٥) من الدستور على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس

الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم. وتجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة.

وتتبدى أهمية الاستجواب فى أنه مقدمة ضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة برمتها أو من أحد أعضائها. فالاستجواب يحمل بين طياته معنى محاسبة الحكومة فى مجملها أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف ومن ثم يجب أن يتضمن طلب الاستجواب الأدلة والبراهين التى تؤكد ذلك. وتقديم الاستجواب حق لكل عضو من أعضاء المجلس. ومن ثم فإن الاستجواب حق يمارسه العضو منفرداً. وسوف نبحث كيفية تقديمه ثم مناقشته. ثم بعد ذلك نحدد أثار الاستجواب[٩٠].

١- كيفية تقديم الاستجواب:

بينت اللائحة الداخلية للمجلس الأحكام الخاصة بتقديم الاستجواب على الوجه التالى:

أ- يجب أن يقدم الاستجواب كتابة إلى رئيس مجلس الشعب. وأن يكون مقدماً من عضو واحد فلا يصح أن يشترك أكثر من عضو فى تقديم الاستجواب وإذا تقدم أكثر من عضو باستجواب فى ذات الموضوع فيكون الاستجواب مقدماً من كل منهم على حدة.

ب- يجب أن يحتوى الطلب بالاستجواب على تحديد لموضوعه وأوجه المؤاخذة على الوزير الموجه إليه الاستجواب. كما يجب أن يتضمن مذكرة شارحة لموضوعه والمستندات التى يؤيد بها المستجوب استجوابه.

ج- ألا يكون الاستجواب مخالفاً فى موضوعه لنصوص الدستور أو القانون أو تضمن ألفاظاً غير لائقة.

د- أن يتعلق بمصلحة عامة. فلا يصح والحال كذلك أن يكون الاستجواب بهدف تحقيق مصلحة شخصية للعضو المستجوب.

هـ- ألا يكون موضوع الاستجواب قد سبق وفصل فيه المجلس برأى فى نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة بخصوصه.

فإن توافرت هذه الشروط فإنه يقوم بإبلاغه إلى الوزير الموجه إليه. كما يبلغه أيضاً إلى وزير مجلس الشعب. وإن رأى تخلف هذه الشروط كلها أو بعضها فله أن يقرر حفظ الاستجواب وفى الحالتين عليه إخطار مقدمه كتابة.

٢- مناقشة الاستجواب:

لا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه إلى المجلس. ويجوز تقصير هذه المدة فى حالات الاستعجال التى يقدرها المجلس وبشرط موافقة الحكومة على ذلك. وعلة ذلك ظاهرة وهى أن تأخذ الحكومة فرصتها فى دراسة موضوع الاستجواب وعدم مفاجأتها به. وذلك أمر يتفق أيضاً وخطورة الآثار التى تترتب على الاستجواب.

ويحدد لمناقشة الاستجواب جلسة ويبدأ مقدمه بشرح استجوابه وبعد ذلك يرد عليه الوزير المختص (الموجه إليه الاستجواب). ويكون لمقدم الاستجواب التعليق على رد الوزير. وبعد ذلك تتم مناقشة موضوع الاستجواب فى المجلس ومن ثم فإن الاستجواب يختلف عن السؤال فى أنه لا يقيم علاقة مباشرة وشخصية بين طرفيه، وإنما يستطيع أعضاء المجلس أن يشتركوا فى مناقشة موضوع الاستجواب. وتنتهى المناقشة فى الاستجواب بأحد القرارات الآتية:

الأول: تأييد الحكومة وتجديد الثقة بها وذلك اقتناعاً من المجلس بردها على موضوع الاستجواب.

الثانى: اقتراح بعض الأعضاء إقفال باب المناقشة وموافقة المجلس عليه ومن ثم الانتقال إلى جدول الأعمال.

الثالث: عدم الاقتناع برد الوزير المستجوب أو الحكومة بصفة عامة وذلك يستوجب اتخاذ إجراءات لاحقة نص عليها الدستور فى المادة ١٢٦ بالنسبة للوزير و ١٢٧ بالنسبة للحكومة وهو ما سوف نبحثه فيما يلى:

سادساً - المسئولية السياسية للحكومة:

وتتضمن هذه المسئولية ما يلى:

١- المسئولية الفردية.

٢- المسئولية التضامنية.

٣- المسئولية السياسية للوزير:

نصت على هذه المسئولية المادة ١٢٦ من الدستور إذ جاء بها ما يلى: «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته. ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام من تقديمه ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس».

ولإثارة مسئولية الوزير السياسية ينبغى توافر الشروط الآتية:

أ- لا يجوز عرض طلب سحب الثقة من الوزير إلا على إثر استجواب قدم إلى المجلس واستوفى شروطه ونوقش بالطريقة التى سبق وبيناها. ثم رأى المجلس عدم الاقتناع برد الوزير وأنه ماض لا محالة إلى سحب الثقة منه.

ب- أن يتقدم عُشر أعضاء المجلس بطلب لسحب الثقة. ويجب أن يتم ذلك كتابة وموقعاً ممن قدمه. ويجب أن يتواجدوا فى ذات الجلسة فإن تخلف بعضهم أو جميعهم سقط الطلب ويأذن رئيس المجلس لاثنين من

مقدمى طلب سحب الثقة بالحديث أمام المجلس لعرض اقتراحهم وبيان أسبابه ودعوة المجلس إلى تأييده.

ج- أن تجرى مناقشة فى الطلب بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب ومن ثم يجوز تأخيرها أكثر من ذلك.

وبعد مناقشة المجلس فى الموضوع وسماع الوزير فإنه يكون بالخيار بين قرارين:

الأول: توكيد الثقة فى الوزير ورفض الطلب المقدم لسحب الثقة.

الثانى: سحب الثقة من الوزير ويكون ذلك بقرار بأغلبية المجلس أى (نصف الأعضاء + واحد). ومن ثم لا تكفى أغلبية الحاضرين. ويترتب على ذلك ضرورة اعتزال الوزير لمنصبه بقوة الدستور حيث تنص المادة ١٢٨ منه على أنه إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم، وجب عليه اعتزال منصبه».

٢- المسئولية السياسية لرئيس الوزراء:

تنص المادة ١٢٧ من الدستور المصرى على أنه « لمجلس الشعب أن يقرر - بناء على طلب عُشر أعضائه - مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن تنص المادة ١٢٧ بعد تعديلها أن «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثى أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

وإذا رفض المجلس اقتراحاً بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة فى موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه فى ذات دور الانعقاد.

أ- شروط تقرير مسئولية رئيس الوزراء:

ولكى تتقرر هذه المسئولية يجب اتباع الإجراءات الآتية:

١- طلب تقرير المسئولية:

أجاز الدستور بمقتضى نص مادة (١٢٧) لمجلس الشعب بناء على طلب مقدم من عشر أعضائه - أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويجب أن يكون هذا الطلب مكتوباً ومسبباً.

٢- إصدار قرار من مجلس الشعب بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء. واستلزم الدستور ضرورة أن يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، وقيد ذلك بقيدين هما: أولاً: ضرورة استجواب الحكومة. ويهدف الدستور من خلال ذلك إعطاء فرصة لمجلس الوزراء لكى يوضح موقفه أمام أعضاء المجلس قبل التصويت على تقرير مسئوليته، وربما أفلح - عند التصويت - فى الفوز بثقة مجلس الشعب.

أما القيد الثانى: فهو قيد زمنى، فالمادة ١٢٧ تستلزم ألا يصدر هذا القرار إلا بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، وهذا القيد الزمنى يهدف إعطاء مهلة مناسبة لمجلس الشعب أن يتدارس طلب تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويوفر لرئيس الوزراء الوقت الكافى للرد على ما جاء بطلب تقرير مسئوليته أمام مجلس الشعب.

٣- عرض تقرير بالموضوع على رئيس الجمهورية:

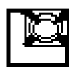
فـى حالـة صـدور قـرار مـن مجلـس الـشعب بتقريـر مـسئولية رئـيس مجلـس الـوزراء اسـتوجب نص المادة ١٢٧ ضـرورة رفع تقرير بعناصـر الموضـوع إلـى رئـيس الجمهورية. ويجب أن يشمل هذا التقرير المقدم إلى الرئيس الطلب المقدم مـن عشر أعضـاء المجلس وكذلك الإجـراءات التى تمت لتقرير مسئولية رئيس مجلـس الـوزراء. وهنـا يأتـى دور رئـيس الجمهوريـة وأعطتـه المـادة ١٢٧ حـق الخيار بين ثلاثة فروض(٩١):

الأول: إمـا أن يوافق على ما جاء بتقرير البرلمان ويقبل استقالة الوزارة أو يقيلها، وتنتهى المشكلة، بوقوف رئيس الجمهورية بجانب البرلمان.

الثانى: أن يرد التقرير إلى مجلس الشعب خلال عشرة أيام.

واستحدث الـنص بعد تعديلـه قيد يحد من سلطة المجلس فى سحب الثقة من الحكـومة وهـو يـتعلق بأنـه إذا رفـض المجلـس اقتـراحاً بمـسئولية رئـيس مجلـس الـوزراء فـلا يجـوز طلـب سـحب الـثقة مـرة أخـرى لـذات الـسبب فـى نفـس دور الانعقاد.

ملخص الباب الثالث



تناول هذا الباب تنظيم السلطات العامة فى دستور سنة ١٩٧١ ، فحدد كيفية اختيار رئيس الجمهورية واختصاصاته ومسئولياته ومركزه الدستورى فى الظروف العادية وغير العادية، كما بين كيفية تشكيل الحكومة واختيارها رئيسا وأعضاءً، فضلا عن مسئوليتها وكيفية ممارستها لسلطتها وعلاقتها برئيس الجمهورية.

وأبان كيفية تكون البرلمان وسلطاته ودوره التشريعى والرقابى والمركز الدستورى لأعضائه وسلطة البرلمان فى مساءلة الحكومة.

أسئلة على الباب الثالث

س١: بين إجراءات اختيار رئيس الجمهورية وفقاً للدستور المصرى بعد تعديله؟

س٢: ما هى الشروط التى يتطلبها الدستور فى المرشح رئيساً للجمهورية؟

س٣: تكلم عن اختصاصات رئيس الجمهورية وفقاً للمادة ٧٤ من الدستور والقيود التى ترد عليها.

س٤: عَدّد شروط الترشيح لمجلس الشعب وفقاً للدستور المصرى.

س٥: تكلم عن سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات بقوانين وفقاً للمادة ١٤٧ من الدستور.

س٦: تكلم عن التفويض التشريعى - ضوابطه وآثاره.

س٧: اشرح أسس تشكيل الحكومة فى الدستور المصرى.

س٨: تكلم عن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

س٩: تكلم عن الحصانة البرلمانية (مفهومها - حدودها - آثارها).

س١٠: تكلم عن كيفية إثارة المسئولية السياسية للوزارة بواسطة البرلمان.

الهوامش

(١) راجع فى تفصيل ذلك مؤلفنا فى حرية الصحافة - دراسة مقارنة فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ - ١٩٩٤ ، ص ١٨ وما بعدها .

(٢) وفى بيان للسيد رئيس الجمهورية يشرح فيه بنود استفتاء ١٩ ابريل ١٩٧٩ قال يوم ١١ أبريل ١٩٧٩ ونشر بالأهرام «تقنين الصحافة يعنى نجعلها فى الدستور سلطة رابعة بالضبط السلطة التنفيذية زى السلطة التشريعية زى السلطة القضائية ...» انظر مؤلفنا عن الاستفتاء الشعبى والديمقراطية – ١٩٩٢ دار النهضة العربية - ص ٢٢٣ وما بعدها.

(٣) مما هو جدير بالإشارة أن لفظ «سلطة شعبية» لم يرد قبل ذلك فى ورقة الاستفتاء .

(٤) عبد الحميد متولى: نظرات فى أنظمة الحكم ، المرجع السابق، ص ٤٥٤، فتحى فكرى ، المرجع السابق - دراسة لبعض جوانب الصحافة المصرية فى ظل القانون ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ - ١٩٨٧، ص ٥ - ص ٢٠، مصطفى مرعى، الصحافة بين السلطة والسلطان ص ٧٢.

وراجع أيضا مؤلفنا فى حرية الصحافة - المرجع السابق، ص ٢١.

(٥) وحيد رأفت، الوضع الخاص لرئيس الدولة بين سائر المؤسسات الدستورية فى دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١. مجلة القانون والاقتصاد - العدد الخاص بمناسبة العيد المئوى لكلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٨٣، ص ٥٥٥ وما بعدها .

(٦) أما اختصاصاته التشريعية والتنفيذية فسوف ندرسها ونحن بصدد دراسة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

(٧) سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى، دستور سنة ١٩٧١ - ١٩٨٠، ص ٧٢.

(٨) فى شرح نظام الجنسية راجع: فؤاد عبد المنعم رياض، اصول الجنسية فى القانون الدولى والقانون المصرى المقارن ، ١٩٩٥ ، ص ٢٢٠ وما بعدها .

(٩) يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .

(١٠) سليمان مرقس، المرجع السابق، ص ٧٤٣ .

(١١) وهو القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، وتعديلاته المختلفة والتى سيكون لنا معه عود حين الحديث عن تكوين مجلس الشعب .

(١٢) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤١٢ ، ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٢٠ .

(١٣) بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

(١٤) ينسب الميلاد الحقيقى للاستفتاء الشخصى كوسيلة من وسائل إسناد السلطة إلى عهد نابليون بونابرت فبعد نجاحه فى تحقيق السلام الخارجى فى luneville فى ٩ فبراير ١٨٠١ . وتوقيع الاتفاقية بقانون ٩ إبريل سنة ١٨٠٢ اكتسب نابليون شعبية كبيرة . وأراد أن يوظف هذه الشعبية فى إطار توسيع سلطاته حتى يصبح قنصلا مدى الحياة ، وكان ذلك عن طريق الاستفتاء الشخصى فى ٢ أغسطس ١٨٠٢ ، وكذلك ليصبح امبراطورا فى ١٨ مايو ١٨٠٤ . ونفس الأمر استعمل الاستفتاء الشخصى plébiscite بواسطة لويس نابليون لتفويضه فى وضع دستور فرنسا (ديسمبر ١٨٥١) وليكون امبراطورا على فرنسا كلها فى العام التالى أى فى سنة ١٨٥٢ . وذلك هو منبت الاستفتاء الشخصى فى فرنسا أو ما يعرف بنظام البليبست plébiscite راجع فى ذلك :

Deslandres (Mourice) : Histoire constitutionnelle de France de ١٧٨٩ à ١٨٧٠ I. ١ pp.٣٩٩-٤٠٠ .

(١٥) وحيد رأفت - لا أمل فى إصلاح بعض القضايا الهامة .. طالما احتفظ رئيس الدولة بانتمائه الحزبى - مقال فى كتاب الأهالى - لهذا نعارض مبارك - اكتوبر ١٩٨٧، ص ٦٣ .

(١٦) علل بعض الذين شاركوا فى وضع دستور سنة ١٩٧١ ، استحداث مثل هذا النص بالمناخ السياسى الذى وضع فيه الدستور . «فقد وضع هذا الدستور فى فترة تصعيد الاستعداد والإعداد لحرب تحرير تسترد بها مصر الأراضى المصرية التى تحتلها اسرائيل، ويسترد بها أشقاؤها العرب الأراضى المصرية التى اغتصبتها إسرائيل» محمد عبد السلام الزيات - مصر إلى أين ؟ - قراءات وخواطر فى الدستور الدائم ١٩٧١ ، دار المستقبل العربى ١٩٨٥ ، الطبعة الثانية ، ص ١١٩ .

(١٧) السيد خليل هيكل - ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية فى كل من الدستورين المصرى والفرنسى - دراسة خاصة للمادة ٧٤ من الدستور المصرى، والمادة ١٦ من الدستور الفرنسى ١٩٨١ ، ص ٥٤ وما بعدها .

(١٨) سامى جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ١٩٨٢، ص ١٢٦، ١٢٧، د. وجدى ثابت غبريال - سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصرى - رسالة حقوق القاهرة - ص ٨٦، يحيى الجمل، نظرية الضرورة ، ١٩٧٤ ، ص ١٩٢ .

(١٩) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ قضائية بتاريخ ١٩٨٢/٢/١١ حيث أكد هذا الحكم على أن المادة ٧٤ تطبيق لحالة من حالات الضرورة.

(٢٠) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠١ .

(٢١) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، ، ص ١٩٨ ، ومن هذا الرأى ، مجدى النهرى، رسالة بالفرنسية فى حالة الضرورة فى القانون الدستورى - مقدمة إلى جامعة Clermont ١ - ص ٣٧٤، محمد شريف اسماعيل، سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى حقوق عين شمس، سنة ١٩٨١، ص ٣٩٢، وجدى ثابت، رسالة سابق الإشارة إليها، ص ١١٤ .

(٢٢) سامى جمال الدين ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(٢٣) محمد حسنين عبدا لعال ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ ، عبد الله مرسى ، القضاء الإدارى ومبدأ سيادة القانون فى الشريعة الإسلامية والقانون الوضعى ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية سنة ١٩٨٢ .

(٢٤) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، ص ١٨٦ ، ١٨٧ ، مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٧ ، السيد هيكل ، المرجع السابق ، ص ٦٣ ، وما بعدها ، مجدى النهرى ، رسالة سالفة الذكر ، ص ٤٠٤ ، وما بعدها .

(٢٥) ابراهيم شيحا ، القانون الدستور ، تحليل النظام الدستورى المصرى فى ضوء المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٨٣ ، ص ١٨٢ ، محمد شريف اسماعيل ، المرجع السابق ، ص ٣٩٧ وما بعدها .

(٢٦) Burdeau (G) : Manuel. Op. cit., p. ٦٤٢ et suiv. Duverger (M) : le systéme politique francaise. P.U.F ١٩٨٢ p. ٣٧٠ .

(٢٧) chatebout (B) : droit constitutionnel et institutions politques paris, ١٩٨٦ . pp. ٤٦٤ et suiv .

(٢٨) ماجد الحلو - الاستفتاء الشعبى والشريعة الإسلامية ، ١٩٨٣ ، ص ٢٢٣ ، ٢٢٤.

(٢٩) وهو ما سوف نعود إلى تفصيله عند الحديث عن الاختصاص التشريعى لرئيس الدولة.

(٣٠) مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٩ .

(٣١) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٢١٦ ، شريف اسماعيل ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٣٢) سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ١٩٧٦ ، ص ٥٣٦ .

(٣٣) ماجد الحلو ، الاستفتاء الشعبى ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

(٣٤) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ١٦٤-١٦٥ .

(٣٥) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٩ فى الدعوى رقم ١٩٥٧ لسنة ٣٦ قضائية (غير منشور) .

(٣٦) نصت المادة ١٤٥ من دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ على ما يلى : «لرئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأى مجلس الأمة - أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة ، التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وينظم القانون طريقة الاستفتاء» .

(٣٧) ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ ، وايضا : شمس ميرغنى على ، القانون الدستورى ، ١٩٧٧ ، ص ٤٦١ .

(٣٨) سليمان الطماوى، الاستفتاء ونتائجه الدستورية ، مقال بالأهرام فى ١٩٨١/٩/٢٠.

(٣٩) محضر أعمال اللجنة التحضيرية لوضع مشروع الدستور – لجنة نظام الحكم محضر الاجتماع السادس فى ١٩٧١/٦/١٥ – ص ١١ .

(٤٠) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٦٢٣ .

(٤١) سعد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ، وراجع ايضا :عمرو فؤاد بركات ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى الأنظمة الدستورية المقارنة ، ١٩٨٤ ، ص ٣٠ وما بعدها .

(٤٢) سعد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٨٧ – ٨٨ .

(٤٣) المرجع السابق ، ص ٨٩ .

(٤٤) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٠ حيث يقرر «أخذ الدستور الحالى بالنظام الرئاسى ، وهذا يعنى أنه منح لرئيس الجمهورية سلطات فعلية يمارسها بنفسه لا بواسطة وزرائه» .

(٤٥) Charles de Gaulle : Discorus et messages, Tome ٣, p. ٢٧٥. Payer (Jean – poul) : op. cit., p. ٦٤١ .

(٤٦) Denquin (Jean – Marie) : le référendum et plébiscite, th. ١٩٨٧. pp. ١٨٧-١٨٨ .

(٤٧) Hervé (Duval) et autres : Référendum et plébiscite op, cit., p. ٥٨ .

(٤٨) سعد عصفور ، القانون الدستورى ، المرجع السابق - ص ٨٦ .

(٤٩) يعتبر دستور ١٩٢٣ هو أول الدساتير المصرية الذى نص على الاقتراح المشترك بين السلطة التنفيذية (ممثلة فى الملك حينذاك) وأعضاء البرلمان . فالمادة ٢٨ منه تنص على أن «للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين» .

(٥٠) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق - ص ٤٨٥ .

(٥١) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، ١٩٨٢ ، ص ٢٢٦ وما بعدها .

(٥٢) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق - ص ٢٢٧.

(٥٣) Burdeau (G) : Manuel,Op, Cit, pp. ٥٩٢-٥٩٣ .

(٥٤) المحكمة العليا بجلسة ٣ نوفمبر سنة ١٩٧٣ الدعوى رقم واحد لسنة ٣ ق عليا (دستورية) مجموع أحكام المحكمة العليا - القسم الأول - ص ١٣٣.

(٥٥) حكم المحكمة العليا بجلسة ٦ مارس ١٩٧٦ - الدعوى رقم ٨ لسنة ٥ ق عليا (دستورية) مجموعة أحكام المحكمة المشار اليها ص ٣٥٠ .

(٥٦) حكم المحكمة الدستورية العليا - جلسة ٤ مايو ١٩٨٥ فى القضية رقم ٢٨ لسنة ٢ ق د.ع - أحكام المحكمة ، الجزء الثالث ، ص ١٩٥ .

(٥٧) ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٢٤٥ .

(٥٨) لا يختص مجلس الشورى بأى سلطات تشريعية أو مالية أو رقابية ودوره لا يخرج عن كونه مجلساً استشاريا . ومن ثم فهو لا يدخل فى إطار دراسة السلطة التشريعية ونحن نكتفى بصدده بما ذكرنا عند الحديث عن تعديل دستور سنة ١٩٧١ .

(٥٩) ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ١٩٨٩ ت ص ٤٨ .

(٦٠) د/ سعاد الشرقاوى ، د / عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٥٢٨ .

(٦١) تنص هذه المادة على «يحرم من مباشرة الحقوق السياسية:

١- المحكوم عليه فى جناية ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .

٢- من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائى طبقا للقانون وذلك طوال مدة فرضها وفى حالة الحكم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ هذا الحكم .

٣- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى قوانين الإصلاح الزراعى أو فى قوانين التموين أو التسعير أو جريمة أقضاء مبلغ إضافى

خارج نطاق عقد إيجار الأماكن أو فى جريمة من جريمة اقتضاء مبلغ إضافى خارج نطاق عقد إيجار الأماكن أو فى جريمة من جرائم تهريب النقد أو الأموال أو جريمة من جرائم التهرب الجمركى ، وذلك كله ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصيب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد إخلاف الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية . وكذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

٥- المحكوم عليه بالحبس فى إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٤٠، ٤١ ، ٤٢ ، ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ من هذا القانون وذلك ما لم يكمن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٦- من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه .

٧- من عزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك أو الخيانة أو من سلبت ولايته ، ما لم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو بسلب الولاية»

(٦٢) المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - جلسة ٧ ديسمبر ٢٠٠٠ فى الطعن رقم ١٩٧٣ لسنة ٤٧ ق - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها الدائرة المشكلة طبقا للمادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة - منذ إنشائها وحتى أول فبراير ٢٠٠١ إصدار المكتب الفنى - مجلس الدولة - ص ٤٨٥ .

(٦٣) عضو المجلس هو السيد. كمال الدين حسين وقد أرسل برقية للسادات زيلها بعبارة «النائب عن الشعب» فكانت المبرر الذى أدى إلى إسقاط العضوية.

(٦٤) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص٥٤٨.

(٦٥) محكمة القضاء الإدارى ، ق٥ ، س١ ، مجموعة عمر ص٢٠٥ بتاريخ ١٩٤٧/٣/١٨.

(٦٦) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن ٣٠٠ ، س١٦ بتاريخ ١٩٧٢/٤/٩.

(٦٧) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٤٦٦ لسنة ٤٩ق جلسة ٢٥ مارس ١٩٩٥ (غير منشور).

(٦٨) حكمها فى الاستئنافين رقم ٩٧٩ ، ١٠٨٩ لسنة ١١١ ق جلسة ١٩٩٥/٥/٣١ منشور فى مجلة آخر ساعة العدد رقم ٣١٤٦ بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨ ص١٢.

(٦٩) فى تفصيل هذا الاتجاه للقضاء المصرى. راجع :مؤلفنا فى مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – ١٩٩٥ دار النهضة العربية ص٦١ وما بعدها.

(٧٠) عكس ذلك مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق ص٥٧٨ ، حيث يرى أن المسئولية التأديبية يمكن أن تقوم أمام مجلس الشعب ذاته. ومن هذا الرأى ماجد الحلو المرجع السابق ص٣٠١.

(٧١) قال بهذا التبرير بعض الاتجاهات الفقهية فى فرنسا ومصر فى ذلك راجع مؤلفنا مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - المرجع السابق ص١٨ وما بعدها.

(٧٢) مؤلفنا - مسئولية الدولة - المرجع السابق ص١٩.

(٧٣) راجع بالتفصيل مؤلفنا فى المناقصات العامة دراسة مقارنة فى القانون المصرى والفرنسى وقانون اليونسترال - ٢٠٠٢ - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - ص٢٩.

(٧٤) فى تفصيل ذلك راجع : فتحى فكرى - جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى - ١٩٩٤.

(٧٥) فى ذلك انظر : سعد عصفور : النظام الدستورى - المرجع السابق - ص٢٤٤.

(٧٦) فى تفصيل ذلك راجع : جابر جاد نصار : الوجيز فى العقود الإدارية - ٢٠٠٠ دار النهضة العربية - ص٢٩.

(٧٧) عكس ذلك راجع سعد عصفور- النظام الدستورى المصرى- المرجع السابق ص٨٧ .

(٧٨) سعد عصفور - المرجع السابق - ص ١٢٧ .

(٧٩) يحيى الجمل - المرجع السابق- ص ٢٥٨ .

(٨٠) يحيى الجمل - المرجع السابق - ص ٢٦١ .

(٨١) سعد عصفور - المرجع السابق - ص ١٤٣ .

(٨٢) راجع ذلك فى نص المادة الثانية من قانون الطوارئ.

(٨٣) يفرق الدكتور يحيى الجمل بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية ويرى أن رئيس الجمهورية لا يتقيد بموافقة مجلس الشعب فى الحرب الدفاعية وذلك لأنه لا يمكن أن

ينتظر مثل هذه الموافقة خاصة بالنسبة للحروب الحديثة التى قد تكون الساعات الأولى فيها حاسمة ولا يمكن أن تنتظر الموافقة. راجع مؤلفه - سالف الذكر - ص٢٦٣ .

(٨٤) راجع فى تفصيل ذلك ثروت بدوى - النظم السياسية - المرجع السابق ص٣٢٥.

(٨٥) يحيى الجمل - المرجع السابق ص ٢٨٢ ، مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق ص ٢٨٣، محمد عبد الحميد أبو زيد - حل المجلس النيابى - دراسة مقارنة ١٩٨٨ - ص ١٣٦ ، محمد سليم العوا - الأزمة السياسية والدستورية فى مصر ١٩٨٧ - ١٩٩٠،١٩٩١ ص ١٨٤.

(٨٦) السيد محمد مدنى - روح الدستور الأصول الفقيه فى الدستور - دار الجمهورية - بدون تاريخ - القاهرة ص ١٤٨ وما بعدها .

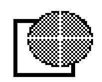
(٨٧) محمد كامل ليلة - النظم السياسية للدولة والحكومة- دار الفكر العربى - القاهرة - ص ٢٦٣ .

(٨٨) سعد عصفور - المرجع السابق - ص ٢٦٤ .

(٨٩) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف - المرجع السابق ص ٦٦٨ .

(٩٠) فى تفصيل ذلك راجع : جابر جاد نصار : الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت - ١٩٩٩ - دار النهضة العربية .

(٩١) سيد رجب السيد محمد - المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة - مقارنة بالنظام السياسى الإسلامى - رسالة دكتوراه - مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة . ١٩٨٦ ص ٥٧١ .



الباب الرابع
علاقة الفرد بالدولة في دستور
١١ سبتمبر ١٩٧١

الأهداف:

معرفة الدارس بالحقوق والحريات التى نص عليها الدستور المصرى وتحديد أطر العلاقة بين الفرد والدولة.

العناصر:

١- الحقوق والحريات الفردية التقليدية فى دستور سنة ١٩٧١.

٢- الحقوق الاجتماعية فى دستور سنة ١٩٧١.

تمهيـد:

قلنا فيما سبق عند الحديث عن وظيفة القانون الدستورى فى المجتمع : إنه يهدف إلي إقامة توازن بين السلطة والحرية. فبهذا التوازن تستقيم الأمور في الدولة ويصبح الإطار الدستورى إطاراً حاكماً لعمل المؤسسات السياسية فى المجتمع بما يحقق التعايش السلمى بين السلطة والحرية.

وهذا التوازن يؤدى من ناحية إلى استقرار المجتمع لأنه يمنع الصراع بين طبقتي الحكام والمحكومين. فالحكام في كل حين ينشدون مزيداً من السلطة، والمحكومون يسعون إلى مزيد من الحرية وعدم وجود وسيلة للتوفيق بين هذه الرغبات يؤدى إلى عدم استقرار المجتمع. ومن ناحية ثانية، فإن تنظيم القانون للحرية أمر لازم حتى لا تتحول ممارستها إلي فوضى تضر بنظام المجتمع.

وإقامة هذا التوازن بين السلطة والحرية ليس أمراً سهلاً. فنحن نعيش فى عصر تعددت فيه المجالات التي تتدخل فيها السلطة، وساعدها في ذلك عظم التطور التكنولوجي في هذا العصر. هذا التدخل جعل توسيع نطاق السلطة وإطارها وتعدد أساليبها أموراً لابد من التسليم بها. إلا أن السلطة الواسعة تحمل في طياتها أسباب الإغراء علي الانحراف بها عن أهدافها المخصصة والخروج بها عن المجالات المحددة لها[١].

وهنا تكمن المشكلة. ويبقي الحل في ضرورة وجود ضمانات تحمي الحرية وتنظمها وتحفظ لها كيانها ضد عسف السلطة بها أو الانتقاص منها. ويأتي في مقدمة هذه الضمانات التنظيم القانوني الدستوري والقانوني لهذه الحريات . ذلك أن هذا التنظيم هو الذي يحدد الإطار القانوني لممارسة هذه الحرية والذى يجب أن يلتزم به الحكام والمحكومون فكيف جاء هذا التنظيم في الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١.

تختلف تقسيمات الحقوق والحريات العامة، باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها. علي أن التقسيم الحديث يذهب إلي التمييز بين نوعين من الحقوق والحريات العامة [٢] الأول: الحقوق الفردية التقليدية. والثاني الحقوق الاجتماعية ومن ثم سوف نقسم هذا الباب إلي فصلين. نبحث في الفصل الأول: الحقوق والحريات الفردية التقليدية في دستور سنة ١٩٧١. ونبحث في الفصل الثاني: الحقوق الاجتماعية.

الفصل الأول
الحقوق والحريات الفردية التقليدية
في دستور سنة ١٩٧١

وتتمثل هذه الحقوق والحريات في [٣]:

أولاً : الحقوق والحريات الشخصية .

ثانياً : حريات الفكر.

ثالثاً : حريات التجمع .

رابعاً: الحريات الاقتصادية.

أولاً - الحقوق والحريات الشخصية:

تتمثل هذه الحقوق والحريات في: حرية التنقل وحق الأمن وحرمة المسكن وسرية المراسلات.

ولهذه الحريات أهمية كبيرة ذلك أن وجودها مفترض أساسي ولازم لكي يستطيع أن يمارس الإنسان حقوقه وحرياته الأخرى، فإذا فقد الإنسان هذه الحقوق. فلا يجدى معه تمتعه بالحقوق والحريات الأخرى.

فحرية التنقل مفترض أساسي لممارسة الإنسان لحقه في الاجتماع أو في حريات الفكر أو في الحريات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى. كما أن فقدان الإنسان لحق الأمن يؤدي إلي تعرض معيشته وحياته كلها للخطر. ومن ثم فإن الحريات الشخصية – بحق – تعتبر حريات وثيقة الصلة بذات الإنسان وحياته. وهي مفترض أساسي لكي يمارس الإنسان حقوقه الأخرى.

ونظراً لأهمية هذه الحقوق والحريات الشخصية حرص دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ علي النص عليها باعتبارها حقاً طبيعياً .

فالمـادة ٤١ مـن الدسـتور تـنص علـى أن «الحـرية الشخـصية حـق طبيعـي وهي مصونة لا تمس» .

وفصلت نصوص الدستور ضرورة التزام سلطات الدولـة بحفظ الحريات الشخصية وحمايتها.

علـى أنه تجدر الإشارة - بداءة – إلى أن هذه الحقوق والحريات ليست مطلقة بل إنها يجرى عليها التقييد بقصد تنظيمها وتحديد الإطار المشروع الذي تمارس فيه. وفـى ذلك تذهب المحكمة العليا (الدستورية) فى حكم لهـا بتاريـخ ١٨ ينايـر سنة ١٩٧٥ إلـى أن ((المـادة ٤١ مـن الدستور تنص على ... وهذا النص لا يعني أن الحرية الشخصية حق مطلق لا ترد عليه القيود ذلك أن الإنسان لم يعرف هذه الحـرية المطلقـة إلا عـندما كـان يعـيش فـرداً فـى العـصور الأولـي فلمـا اقتـضت ضـرورات الحياة أن ينـتظم فـي سـلك الجماعـة أصـبح كائـناً اجتماعـياً لا يـستطيع العـيش فـرداً وقـد اقتـضاه ذلـك أن يلتـزم فـى تـصرفاته وأفعالـه وأقـواله الأصـول والقواعد التـى تتواضـع عليها الجماعـة ومـن شـأن هذه القواعد وتلك الأصول أن تحد من حريته فتحول دون اعتدائه على غيره من أعضاء المجتمع حتي يستطيع التمتع بمثل ما يتمتع به والقانون هو الوسيلة الوحيدة لوضع هذه الحدود)) [٤].

على أن الضابط في مشروعية هذه القيود يجب ألا يتعدى حدود التنظيم إلي نطـاق النيل من جوهر هذه الحقوق والحريات، والملاحظ في دول العالم الثالث أنـه يـوجد ثمة فارق جوهري بين النصوص الدستورية التي تقرر أصل الحق أو الحـرية وبين القوانـين التـى تأتـى لكـى تنظم هذه الحقوق والحريات. ففى حين أن النـصوص الدسـتورية تحـرص علـى إثبات هذا الحق وتحيل إلى القانون لتنظيمه فـإن هذا التنظـيم يأتـي لتقيـيد هـذه الحقـوق بـصورة تـنال مـن طبيعـتها ومقـومات وجودها.

وفي دستور ١٩٧١ فصلت نصوص الدستور ضرورة التزام سلطات الدولة بحفظ الحريات الشخصية وحمايتها وذلك علي الوجه التالى :

١- حرية التنقل:

نصت المادة ٥٠ من الدستور على أنه لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الإقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون. كما تنص المادة ٥٢ على أن للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد وعلى ذلك فإن الدستور المصري كفل للمواطن حق الهجرة والتنقل سواء أكانت الهجرة داخلية (دائمة كانت أم موقوتة)، أو خارجية وذلك لأى سبب يراه ما دام هذا السبب مشروعاً(٥).

ويتصل بحق التنقل الذي كفله الدستور ما نصت عليه المادة ٥١ منه: «لا يجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها».

وإذا جاز الدستور أن ينظم الهجرة الداخلية أو الخارجية، فإن الدستور قد جعل حق العودة إلى الوطن مطلقاً لا يجوز منع مواطن من العودة إلي وطنه أياً كانت أسباب ذلك، كما حظر الدستور إبعاد المصرى عن وطنه؛ أى ما يعرف بالنفي إلى خارج البلاد.

٢- حق الأمن :

لا يمارى أحد في ضرورة حق الأمن بالنسبة للإنسان. فالفرد غير الآمن لا يستطيع أن يعيش حياة طبيعية. ومن ثم يجب أن يستهدف النظام القانوني حماية حق الإنسان في الأمن، ويحدد بصورة دقيقة الحالات التي يتهدد فيها هذا الحق وكيفية وقوع هذا التهديد ومداه، وضرورة ترتيب عقاب صارم علي تجاوز هذه الحدود.

ونصت المادة ٤١ من الدستور علي هذا الحق. «وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض علي أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون، ويحدد

القانون مدة الحبس الاحتياطي».

وإذا كان حق الأمن بالغ الأهمية بالنسبة للفرد، وذلك لاتصاله بحريته الشخصية، وتقييده إنما يمثل تقييداً لها. فإنه حق ككل الحقوق ولا يمكن أن يكون مطلقاً دائماً وإنما يجرى عليه التقييد. وفي ذلك ذهبت المحكمة العليا في حكمها بتاريخ ١٨يناير ١٩٧٥ سابق الإشارة إليه». ولو أن الحرية أطلقت دون قيد لسادت الفوضى واختل الأمن والنظام وأرتد المجتمع إلي عهود الغابة. يؤيد هذا النظر المشرع الدستوري إذ يقرر الضمانات التي تجب مراعاتها عند القبض على الأفراد وحبسهم وإذ يوجب إشراف القضاء والنيابة على إجراءات القبض والحبس وضرورة استصدار أوامر القبض والحبس وغيرهما من الإجراءات المقيدة للحرية من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون، فإنه يقر تقييد حرية الأفراد إذا اقترفوا ما يقتضي ذلك من الجرائم ومخالفة القانون، كما يقر بأن الحرية الشخصية التي أحاطها بسياج من القداسة في صدر النص ليست حرية مطلقة تمتنع على القيود والحدود إذا اقتضت مصلحة المجتمع فرض هذه القيود والحدود.

وفي سبيل تحقيق حق الأمن للأفراد لم يكتف الدستور بإثبات أصله في نص المادة ٤١ منه وإنما نص علي مجموعة من القواعد التي تساعد بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تحقيقه وذلك في نص المادة ٦٦ من الدستور فقد نصت على أن «العقوبة شخصية. ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون». وإزاء هذا الاهتمام الذي أولاه القانون كان ينبغي للمشرع العادى أن يجرم بشدة الاعتداء علي حق الإنسان المصرى فى الأمن وحفظ حرياته الشخصية إلا أنه يلاحظ أن قانون العقوبات فى تنظيمه لهذه الجريمة لم يكن ليرقي للاهتمام الدستورى بهذا الحق، فالمادة ٢٨٠ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمعدلة بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢ تنص على أن «كل من

قبض علـى أى شـخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر من أحد الحكام المختصين بذلك وفـى غير الأحوال التي تصرح فيها القوانين واللوائح بالقبض على ذوى الشبهة يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتى جنيه مصرى».

وممـا لا شـك فيه أن هذه العقوبة التافهة لا يمكن أن تتناسـب مـع خطـورة الجـريمة التـي تمـثل اعـتداء خطيـراً علـي الحقـوق والحـريات الشخـصية. ومـن المفارقات العجيبة أن المشرع في قانون العقوبات قد شدد العقاب إذا ارتكب ذات الفعل من شخص تزيا بدون وجه حق بزى مستخدمى الحكومة أو اتصف بصفة كاذبة أو أبرز أمراً مزوراً مدعياً صدوره من طرف الحكومة يعاقب بالسجن.

والمشرع قد غاير في العقوبة علي الرغم من أن الجرم الذى وقع علـى المجنـى عليه واحد وأصـابه فـي حريته بغير وجه حق. وإذا كان تشديد العقاب أمرًا لازمـا بالنسبة لمن يرتكب هذه الجريمة وهو منتحل للصفة العمومية، فإن التـشديد يـصير أولـي وألـزم إذا وقعـت هـذه الجـريمة مـن ممثلـي الـسلطة فهـم يرتكبونها اعتمادا علي سلطات وظيفتهم[٦].

٣- حرمة المسكن:

يمثل السكن الخاص للشخص أهمية كبيرة ، فهو امتداد لشخصية الإنسان. ومـن ثم فإن حرمة المسكن هى امتداد لحرمة حرية الإنسان الشخصية. وحرمة المسكن إنما تكون بعدم جواز اقتحامه أو تفتيشه أو التنصت عليه أو التلصص على أسراره.

وقد نصت المادة ٤٤ من الدستور علي أن للمسكن حرمة خاصة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون والمسكن الذي يعنيه النص الدستوري هو المسكن بالمعنـى الواسع والذى يعنى كل مكان يقيم فيه الشخص سواء أكان مالكاً له أم مستأجراً أم مقيماً فيه على سبيل التسامح [٧].

وإذا كانت المادة ٤١ من الدستور تجيز تفتيش الشخص بغير أمر قضائى في حالـة التلبس. فإن المـادة ٤٤ لـم تنص علـى مثل هذا الاستثناء ومـن ثم لا يجـوز

دخول المسكن الخاص بالشخص لتفتيشه إلا بأمر قضائي في كل حال. وبذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في حكمها بتاريخ ١٩٨٤/٦/٢. فجاء نص المادة ٤٤ من الدستور - المشار إليه - عاماً مطلقاً لم يرد عليه ما يخصصه أو يقيده مما مؤداه أن النص الدستوري يستلزم في جميع الأحوال تفتيش المساكن بصدور الأمر القضائي المسبب وذلك صوناً لحرمة المسكن التي تنبثق من الحرية الشخصية التي تتعلق بكيان الفرد وحياته الخاصة ومسكنه الذي يأوى إليه وهو موضع سره وسكينته، ولذلك حرص الدستور في الظروف التي صدر فيها - علي التأكيد على عدم انتهاك حرمة المسكن سواء بدخوله أو تفتيشه ما لم يصدر أمر قضائي مسبب دون أن يستثني من ذلك حالة التلبس بالجريمة التي لا تجيز - وفقاً للمادة ٤١ من الدستور- سوى القبض علي الشخص وتفتيشه أينما وجد وإذا كان نص المادة ٤٤ من الدستور واضح الدلالة - علي ما سبق ذكره - على عدم استثناء حالة التلبس من الضمانتين اللتين أوردهما - أي صدور أمر قضائي وأن يكون الأمر مسبباً - فلا يحق القول باستثناء حالة التلبس من حكم هاتين الضمانتين قياساً على إخراجها من ضمانه صدور الأمر القضائي في حالة تفتيش الشخص أو القبض عليه ذلك بأن الاستثناء لا يقاس عليه كما أنه لا محل للقياس عند وجود النص الدستوري الواضح الدلالة(٨).

ونظمت المادة ١٢٨ من قانون العقوبات جريمة دخول أحد الموظفين المسكن الخاص بآحاد الناس وذلك بنصها على أنه «إذا دخل أحد الموظفين أو المستخدمين العموميين أو أى شخص مكلف بخدمة عمومية اعتماداً على وظيفته منزل شخص من آحاد الناس بغير رضائه فيما عدا الأحوال المبينة في القانون أو بدون مراعاة القواعد المقررة فيه يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد على مائتى جنيه مصرى». وواضح أن العقاب على هذه الجريمة لا يتناسب إطلاقاً مع فداحة الجرم، ولا يتسق مع الاهتمام الدستورى بتقرير ضمانات لحرمة المسكن.

٤- سرية المراسلات:

يتصل بحرمة الحياة الخاصة والحفاظ علي الحريات الشخصية، الحفاظ علـى حرية المراسلات. فلا يصح أن تكون أسرار الناس نهباً للتنصت والتلصص واستراق السمع. ومن هذا المنطلق نصت المادة ٤٥ من الدستور على أن لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون. وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو مراقبتها إلا بأمر قضائى مسبب ولمدة محددة وفقاً لأحكام القانون.

وعلـي ذلك فإن هذه الحماية تشمل المراسلات البريدية، والبرقية، والمحادثات التليفونية. ولا يجوز النيل منها سواء بالمصادرة أو بالاطلاع على أسرارها أو مراقبتها إلا بأمر قضائى ومسبب ولمدة محددة .

وقد نصت المادة ٣٠٩ مكرر من قانون العقوبات والمضافة بالقانون رقم ٣٧ الخاصة لسنة ١٩٧٢ على أنه «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن، وذلك بأن ارتكب أحد الأفعال الآتية فى غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضاء المجنى عليه:

أ- استرق السمع أو سجل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة أياً كان نوعه محادثات جرت فى مكان خاص أو عن طريق التليفون.

ب- التقط أو نقل بجهاز من الأجهزة أياً كان نوعه صورة شخص فى مكان خاص» .

فإذا صدرت الأفعال المشار إليها في الفقرتين السابقتين أثناء اجتماع على مسمع ومرأى من الحاضرين فى ذلك الاجتماع فإن رضاء هؤلاء يكون مفترضاً ويعاقب بالحبس الموظف العام الذى يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه المادة اعتماداً على سلطات وظيفته.

ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم فى الجريمة، كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عنها وإعدامها.

كما نصت المادة ٣٠٩ مكرر من قانون العقوبات علي أن يعاقب بالحبس كل من أذاع أو سهل إذاعة أو استعمل ولو في غير علانية تسجيلاً أو مستنداً متحصلاً عليه بإحدى الطرق المبينة بالمادة السابقة، أو كان ذلك بغير رضاء صاحب الشأن.

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد علي خمس سنوات كل من هدد بإفشاء أمر من الأمور التي تم التحصل عليها بإحدى الطرق المشار إليها لحمل شخص علي القيام بعمل أو الامتناع عنه، ويعاقب بالسجن الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة في المادة اعتماداً علي سلطات وظيفته، ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة، وغيرها مما يكون قد استخدم في الجريمة، أو تحصل عنها كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عن الجريمة أو إعدامها.

ثانياً - حرية الفكر:

وحريات الفكر والسلامة الذهنية للإنسان تتعدد صورها وتتداخل إلا أنه ويمكن تركيزها فى حرية العقيدة والديانة وحرية الرأى وحرية الصحافة فهذه الجوانب تشكل حرية الفكر والسلامة الذهنية للإنسان؛ وذلك على الوجه التالى:

١- حرية العقيدة والديانة:

وحرية العقيدة واعتناق دين معين هى من الحريات الأساسية التى تتعلق بذات الإنسان وكيانه المعنوى، وتنسج من ناحية أخرى علاقة الإنسان بربه، ومن ثم حرصت المواثيق الدولية على كفالتها وعدم تقييدها.

وترتبط بحرية الاعتقاد حرية ممارسة الشعائر والطقوس التى ترتبط بعقيدة معينة أو دين معين، فمن الناحية العملية تبدو حرية الاعتقاد غير ذات جدوى إذا لم تكفل بصورة سليمة حرية ممارسة الشعائر التي تفرضها هذه العقيدة، ولذلك كان من المنطقى أن ينص الدستور على هاتين الحريتين في نص المادة ٤٦ إذ

نصت علـى أن: « تكفل الدولـة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر» وحرية العقيدة يجب أن تكون مطلقة لا يرد عليها أى قيد، أما حرية ممارسة الشعائر فإنها يجب أن تتقيد بالنظام العام والآداب. وإذا كانت المادة ٤٦ من الدستور لم تنص علـى هذه التفرقة بين حرية العقيدة وبين ممارستها إلا أنـه أمر مسلم ومستفاد من طبيعة هذه وتلك، وقد كان دستور ١٩٢٣ ينص في المادة ١٢ منه على أن حرية الاعتقاد مطلقة. والمادة ١٣ تنص على أن تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب. وكان هذا دأب دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا (الدستورية) بتاريخ ١٩٧٥/٣/١. ومن حيث إنه يستفاد مما تقدم أن المشرع قد التزم فى جميع الدساتير المصرية مبدأ حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية باعتبارهما من الأصول الدستورية الثابتة المستقرة فى كل بلد متحضر - فلكل إنسان أن يؤمن بما يشاء من الأديان والعقائد التى يطمئن إليها ضميره وتسكن إليها نفسه ولا سبيل لأى سلطة عليه فيما يدين بـه فـى قرارة نفسه وأعماق وجدانـه. أما حرية إقامة الشعائر وممارستها فهى مقيدة بقيد أفصحت عنه الدساتير السابقة وأغفله الدستور القائم، وهو قيد عدم الإخلال بالنظام العام وعدم منافاة الآداب ولا ريب أن إغفاله لا يعني إسقاطه عمداً وإباحة إقامة الشعائر الدينية ولو كانت مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب، وذلك أن المشرع رأي أن هذا القيد غنى عن الإثبات والنص عليه(٩).

٢- حرية الرأى:

تتبدى أهمية حرية الرأي في أنها تعتبر أساساً مفترضاً يترتب على وجوده ممارسة سائر الحريات الفكرية والذهنية الأخرى. فحرية الرأى ذات صلة وثيقة بحرية الاعتقاد والتدين، فالشخص الذى لا يكون حراً حين يتكلم أو يكتب لا يستطيع أن يعتقد بحرية. ولها أيضاً صلة كبيرة بحرية التعليم والبحث العلمى

وحرية الاجتماع فبدون حرية الرأي تصبح هذه الحريات بغير مضمون. وحرية الرأى أيضاً تعتبر أيضاً الأساس بالنسبة لحرية الصحافة فإذا انعدمت حرية الرأي في مجتمع أصبحت الصحافة فيه أبواق دعاية عن رأى واحد وفكر واحد.

وإذا كانت حرية الرأي لها هذا التأثير البين في الحقوق والحريات الفكرية فإن لها علاقة أوثق بالديمقراطية. فالديموقراطية هي حكم الشعب نفسه بنفسه وحرية الرأي في مجتمع تسمح بتكوين رأى عام قوى ومستنير يستطيع أن يختار بين البدائل لكى يحقق فكرة تداول السلطة عبر وسائل ديمقراطية سليمة فالديمقراطية تقتضي مشاركة الشعب في الحكم. والحكم على الشىء فرع عن تصوره، ومن لا يعرف فروع الرأي لا يعرف الحكم على الرأى.

ولأهمية حرية الرأي حرص الدستور علي أن ينص عليها في المادة ٤٧ منه «حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون والنقد الذاتى، والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى».

وحرية الرأى ليست مطلقة وإنما هى تتقيد بالنظام والآداب فى المجتمع، ومن ثم حرص الدستور على أن تكون ممارسة هذه الحرية فى إطار القانون، علي أنه تجدر الإشارة إلى أن حرية الرأى فى ظل دستور ١٩٧١ قد ورد عليها كثير من القيود الشديدة التى أدت إلى تقهقرها في أحيان كثيرة ويمكن الإشارة إلى بعض هذه القيود التى تجاوز فيها المشرع العادى كثيراً إرادة المشرع الدستورى. وخرج من نطاق التنظيم إلى نطاق التقييد بشتى صوره وذلك على الوجه التالى:

أ- جرائم الرأي في ظل قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧: توسع قانون العقوبات فى تحديد الأفعال التى تعد من قبيل جرائم الرأى والتعبير وجاءت هذه الجرائم فى الباب الرابع عشر من قانون العقوبات تحت عنوان الجرائم التى تقع بواسطة الصحف وغيرها، على أن هذا لا ينفى أن هناك جرائم

أخرى جاءت فى أماكن متفرقة من هذا القانون. وإذا كانت نصوص هذا الباب تتسم بالتعبيرات غير محددة المضمون والمائعة، كما أنها تحكم الحصار التجريمى على كافة صور التعبير؛ عن حرية الرأى والتعبير. فإن المشرع المصري في قوانين أخرى استكمل حلقات هذا التقييد.

ب- جرائم الرأي في القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨: إذ إن هذا القانون قد نص في مادته الأولي علي : مع عدم الإخلال بحرية العقيدة والرأى تحظر أية دعوة يكون هدفها مناهضة المبادئ التى قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو الترويج لمذاهب ترمى إلى مناهضة النظام الاشتراكى الديمقراطي ومبادئ ثورة ١٥ مايو سنة ١٩٧١ التى ينص عليها الدستور والتى تقوم علي تحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعى والوحدة الوطنية والإيمان بالقيم الروحية والدينية والحفاظ علي المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين واحترام سيادة القانون وذلك طبقاً للأحكام المبينة فى المواد التالية.

ولا شك أن هذه المادة - وهذا دأب القانون كله - تقيد حرية الرأى بقيود شديدة وتؤدى إلى وأدها وهو أمر يناهض طبيعة البشر. فهذا القانون يستهدف أن يتوحد رأى الناس ويتجه إيمانهم بثورة يوليو ومبادئها وما سمى بثورة ١٥ مايو والنظام الاشتراكى.

وهو أمر لا يمكن التسليم به وظل هذا القانون معمولاً به حتى قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض مواده التى كانت تفرض العزل السياسى على بعض طوائف الشعب، وفي ٢٧ أكتوبر ١٩٩٤ صدر القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ بإلغاء هذا القانون.

جـ- المادة ٣ من قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب.

٣- حرية الصحافة:

رغم أن حرية الصحافة رافد من روافد حرية الرأى، وترتبط هذه الحرية بالديمقراطية فهي التى تساعد على تكوين رأى عام قوى وفعال يستطيع أن

يشارك فى أمور الحكم. إلا أنها لأهميتها فإن الدستور حرص على النص عليها صراحة فى نص المادة ٤٨ منه على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناء فى حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى، وذلك كله وفقاً للقانون.

وفى التعديل الدستوري الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ استحدث الدستور تنظيماً للصحافة يقوم على اعتبارها سلطة شعبية مستقلة، وقد سبق وبينا فساد هذا التصور فى أكثر من موضع. وخصص هذا التعديل المواد من ٢٠٦ إلى ٢١١ لسلطة الصحافة. وفى هذا الإطار صدر القانون ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ لتنظيم حرية الصحافة. ورغم كثافة النصوص الدستورية التى عالجت موضوع حرية الصحافة إلا أن هذا التنظيم مازال يفتقر إلى الوضوح الجلي الذى تتحدد معه معالم هذه الحرية سواء فى مواجهة السلطة أو فى مواجهة الصحافة وأشخاصها فقوانين الصحافة لدينا مازالت تحفل بصنوف عديدة من القيود على حرية الصحافة مما يؤدى إلى إهدار هذه الحرية، والحيلولة بينها وبين أن تلعب دورها المنشود فى بناء الرأى العام السليم القادر على المشاركة البناءة فى أمور الحكم ونهضة الوطن.

هذا الوضع التشريعى لا ينفى بحال واقعاً عملياً نعيشه ونلمس فيه جانباً من حرية الصحافة يتمثل فى وجود صحف حزبية تستطيع أن تنشر ما تراه معبراً عن اتجاهاتها وآرائها. إلا أن هذا الواقع العملى يستند فى الأساس إلى التسامح من قبل السلطة. ولا يستند إلى تنظيم قانوني محكم، فالإدارة الحكومية تستطيع فى أى وقت أن تنتقص من هذه الحرية أو تلغيها كلية.

ثالثاً - حريات التجمع:

وتتمثل هذه الحريات فى حرية الاجتماعات وحرية تشكيل والانضمام إلى

الجمعيات المنظمة، وذلك على الوجه التالى:

لا شك في أهمية حرية التجمع بالنسبة للإنسان فهو كائن اجتماعي بطبعه. وهذا الخلق فيه هو الذى أوجد منذ البداية حياة المجتمع والجماعة. فكل إنسان يسعى إلى الاجتماع بمن يتفقون معه أو يقتربون من فكره ومبادئه حتى يستطيع أن يحقق أهدافه. وحرية التجمع بهذا المعني تأخذ صورتين؛ الأولي يكون فيها التجمع بصورة عرضية مؤقتة بهدف معين. والثانية تكون بصورة منظمة تشكل تنظيماً سياسياً أو اجتماعياً أو مهنياً وذلك علي الوجه التالى:

١- حرية الاجتماع:

فالاجتماع المقصود هنا هو السعي العمد من بعض أفراد الشعب للوجود في مكان واحد في وقت واحد ولهدف محدد ومن ثم فإن حرية الاجتماع تتميز بثلاثة عناصر [١٠]. أنها حادث عمدي ومن ثم فإنه يختلف عن التجمهر التلقائى رداً على حادث معين. وهي أيضاً حادث مؤقت فالاجتماع يكون لبعض الوقت ولا يمكن أن يستمر بصورة دائمة. علي أن هذا لا يمنع بطبيعة الحال أن يتمخض عن تكوين جمعية أو رابطة منظمة بين أعضائه. وأخيراً فهو ليس اجتماعاً عرضياً بل يجب أن يستهدف غرضاً معيناً قد يكون بحث موضوع أو الدفاع عن أمر معين أو الاحتجاج على سياسة معينة أو بيان لوجهة نظر معينة.

ونص الدستور المصري علي حرية الاجتماع في المادة ٥٤ كما يلى: للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلي إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات متاحة في حدود القانون.

ومن عجب أن حرية الاجتماع في مصر ما زال يحكمها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ والذى صدر في أكتوبر سنة ١٩١٤ وفى وقت كانت البلاد ترزح فيه تحت نير الاستعمار البريطانى، ووضع فى زمن الحرب العالمية الأولى ثم إنه أفرز فى مناخ غير طبيعى، فهو قانون استثنائى أقرب إلى الأحكام العرفية

يعطى سلطات مطلقة لرجال السلطة التنفيذية لمصادرة حرية الأفراد [١١].

ورغم هذا الطابع الاستثنائي لهذا القانون وخطورة أحكامه التي صدرت في عهد الاحتلال البريطاني وفي وقت الحرب فإن رئيس الجمهورية بقراره المرقوم ٧٨ لسنة ١٩٦٨ قد أضاف المادة ٣ مكرراً والتي شددت من أحكام هذا القانون وضاعفت عقوباته وكان ذلك على إثر مظاهرات الشعب فى سنة ١٩٦٨ احتجاجا على المحاكمات الصورية والعقوبات الهزلية التى وقعت على المسئولين عن كارثة ١٩٦٧ والتى لم تنل المسئولين المباشرين عن هذه الكارثة.

٢- حرية تكوين الجمعيات والنقابات:

تنص المادة ٥٥ من الدستور على «للمواطنين حق تكوين الجمعيات علي الوجه المبين فى القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكرى».

كما نصت المادة ٥٦ منه على أن إنشاء النقابات والاتحادات علي أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية وينظم القانون مساهمة النقابات والاتحادات فى تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، وفي رفع مستوى الكفاية ودعم السلوك الاشتراكى بين أعضائها وحماية أموالها. وهي ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانوناً لأعضائها.

وحق تكوين الجمعيات يؤخذ بمعني واسع؛ فقد تشكل هذه الجمعيات علي أساس سياسي أو مهنى أو تعاونى، فالأحزاب السياسية ما هي إلا جمعيات بهذا المعنى الواسع. أما النقابات فإنها تعنى أساساً بالنشاط المهنى. ويجب ألا يتخطى دور المشرع العادى تنظيم هذا الحق إلى تقييده ومنعه.

- وفى القانون المصري ينظم القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٥ الجمعيات التعاونية الاستهلاكية ويخضعها لرقابة وزير التموين.

- والقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٧٥ ينظم الجمعيات التعاونية الإنتاجية ويخضعها لرقابة وزير الحكم المحلي.
- والقانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٨٠ ينظم الجمعيات التعاونية الزراعية ويخضعها لرقابة وزير الزراعة وللمحافظ التي تقع الجمعيات في نطاق محافظته .
- والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ بشأن الجمعيات التعاونية الإسكانية وتخضع لرقابة وزير الإسكان .
- والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة وتخضع لرقابة وزير الشئون الاجتماعية.

يتضح مما سبق أن حق تكوين الجمعيات يخضع في مصر لرقابة وهيمنة الحكومة وهو أمر يقلل من أهمية هذا الحق وجدواه ويتجاوز أصل الحق الذي قرره الدستور في المادة ٥٥ منه.

أما بالنسبة للنقابات فهي تتشكل بقانون، ولا يجوز للأفراد أن يكونوا نقابة من تلقاء أنفسهم بل يجب أن يقرر القانون ذلك وهو مصادرة علي حق الأفراد في تكوين النقابات، ويزداد الأمر تعقيداً إذا كانت الحكومة تملك الأغلبية الكبيرة في مجلس الشعب وهو الحادث فعلاً. ويترتب علي ذلك أن إنشاء النقابات إنما سوف يخضع في حقيقة الأمر لمطلق تقدير السلطة التنفيذية.

ومما هو جدير بالذكر أن السلطة التنفيذية فى الآونة الأخيرة قد استخدمت نفوذها فى المجلس النيابى لإصدار تشريعات تقيد الحرية النقابية ومن ذلك القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ والذي حل مجلس نقابة المحامين وشكل مجلساً مؤقتاً لإدارة شئون النقابة من خمسة وثلاثين عضواً يختارهم وزير العدل وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القانون وذلك فى حكمها بتاريخ ١١ يونيه ١٩٨٣ ومما جاء فيه: وحيث إن مقتضى على ما تقدم، فإن

المشرع الدستورى إذ نص في المادة ٥٦ من الدستور علي أن إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، إنما عني بهذا الأساس توكيد مبدأ الحرية النقابية بمفهومها الديمقراطى الذى يقضى - من بين ما يقضي به - أن يكون لأعضاء النقابة الحق في أن يختاروا بأنفسهم وفي حرية قياداتهم النقابية التي تعبر عن إرادتهم وتنوب عنهم، الأمر الذى يستتبع عدم جواز إهدار هذا الحق بحظره وتعطيله [١٢].

رابعاً - الحريات الاقتصادية:

تتمثل هذه الحريات في حق الملكية وحرية التجارة والصناعة. ولا شك أنها تتأثر انكماشا وانبساطاً بالفلسفة السياسية التى يتخذها نظام الحكم إطاراً حاكماً لنظامه الدستورى والقانونى.

فالحريات الاقتصادية في نظام ليبرالي غيرها في نظام اشتراكى. ففي النظام الليبرالي تتمتع هذه الحريات بأهمية كبيرة باعتبارها حقاً من الحقوق الطبيعية للإنسان، فالنشاط الاقتصادى في منطق هذه الأنظمة يحكمه قوانين الطبيعة ومن ثم لا يصح للدولة أن تتدخل فيها[١٣]. أما في النظم الاشتراكية التي تقوم أساساً على تدخل الدولة، وتوحيد الاقتصاد فإن هذه الحقوق لا تخرج عن كونها مكنات في يد الأفراد تستطيع الدولة أن تنظمها أو تقيدها أو توجهها حسب الأحوال. كما تستطيع أيضاً أن تحدد لها مجال نشاطها فى إطار خطة عامة. ومن ثم لا يستطيع أن يتصرف الفرد في ملكه كيف يشاء وحتى شاء متجاوزاً هذه الوظيفة الاجتماعية لهذه الحقوق.

ومن الثابت أن الدستور المصرى الحالى كان قد تأثر بالاتجاه الاشتراكى الذي عرفته الحياة السياسية منذ صدور القوانين الاشتراكية فى مصر (يوليو سنة ١٩٦١) ومن ثم فقد أثر هذا الاتجاه على الحريات الاقتصادية وكان أكثر هذه الحقوق تأثراً بهذا الاتجاه هو حق الملكية.

على أن التعديلات الدستورية الأخيرة قد أخرجت كثيرا من نصوص الدستور

إن لم يكن الدستور- كله من تأثير الفكر الاشتراكى على الوجه الذى سبق بيانه.

١- الملكية العامة:

وقد عرفت المادة ٣٠ من الدستور الملكية العامة بأنها ملكية الشعب وتتمثل فى ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة .

وقد كفل الدستور حماية الملكية العامة وضرورة دعمها وفي ذلك تنص المادة ٣٣ على أن الملكية العامة حرمة ودعمها واجب علي كل مواطن وفقاً للقانون باعتبارها سنداً لقوة الوطن ومصدراً لرفاهية الشعب.

٢- الملكية التعاونية:

عرفت المادة ٣١ من الدستور الملكية التعاونية بأنها «ملكيات الجمعيات التعاونية، ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الإدارة الذاتية» .

تعرف الجمعية التعاونية بأنها تنظيم يضم عدداً من الأشخاص الذين يواجهون نفس المشاكل الاقتصادية، والذين يحاولون بتجمعهم القائم علي الاختيار الحر وعلى المساواة المطلقة فى الحقوق والواجبات، حل ما يواجهونه من مشاكل، وذلك بتولي إدارة مشروع يتحملون كافة مخاطره ويعهدون إليه بكل أو بعض وظائفهم الاقتصادية في سبيل إشباع حاجاتهم المشتركة[١٤].

وينظم القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ الجمعيات التعاونية على الأسس الآتية التى أوردها في المادة الأولى منه:

أ- أن يكون رأسمال الجمعية من أسهم غير محدودة العدد يكون لكل شخص حق الاكتتاب فيها والنزول عنها لأى شخص آخر وفقاً لأحكام هذا القانون ونظام كل جمعية.

ومع ذلك يجوز أن يتكون رأسمالها من حصص علي النحو الذي يبينه نظام الجمعية .

ب- أن يكون لكل عضو في الجمعية العمومية صوت واحد أياً كان عدد الأسهم التى يمتلكها.

ج- ألا تحصل أسهم رأس المال علي فائدة تزيد على ٦٪ من قيمتها الاسمية.

د- أن يوزع صافى الربح الذى يجوز توزيعه علي الأعضاء كل بنسبة تعامله مع الجمعية.

وتقضى المادة الخامسة من هذا القانون بألا تزيد قيمة السهم على جنيه واحد.. وحددت المادة السابعة الحد الأدني الذى يجوز أن يتملكه الشخص بسهم واحد. والحد الأقصي يجب ألا يجاوز خمس رأسمال الجمعية مع استثناء الأشخاص الاعتبارية من هذه الأحكام.

٣- الملكية الخاصة:

تعتبر الملكية الخاصة النوع الأخير من أنواع الملكية فى الدستور المصرى، ونصت عليها المادة ٣٢ من الدستور بقولها: الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومى وفى إطار خطة التنمية، دون انحراف أو استغلال، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب.

والملكية الخاصة تمثل حقاً مهماً للأفراد يؤثر في سائر حقوقهم وحرياتهم الأخرى؛ ذلك أن تبعية الإنسان اقتصادياً لسلطة معينة أو لشخص معين تجعله خاضعاً بصورة أو بأخرى لهذه السلطة أو هذا الشخص.

وكفل الدستور حماية للملكية الخاصة وذلك حين نص فى المادة ٣٤ على أن الملكية الخاصة مصونة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون. وحق الإرث فيها مكفول .

كما نصت المادة ٣٥ علي أنه: ((لا يجوز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض)) . كما حظرت المادة ٣٦ من الدستور المصادرة العامة للأموال . ولا تجوز المصادرة إلا بحكم قضائي .

الفصل الثانى

الحقوق الاجتماعية

كان من نتائج تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، أثره بصورة أو بأخرى في أغلب الأنظمة السياسية.

واختلف هذا التأثير في المدى ولكنه استهدف الحد من الآثار غير العادلة التى تنتج عن آليات السوق في النظم الليبرالية.

ومن هنا بدأت الاتجاهات تتبلور نحو التسليم بحقوق اجتماعية تأخذ بيد الطبقات الضعيفة اقتصادياً.

وقد اهتم دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ في النص علي مجموعة كبيرة من الحقوق الاجتماعية. فقد نص في المادة السابعة علي التضامن الاجتماعي ومبدأ تكافؤ الفرص. كما نص علي حق العمل واعتبره حقًا وواجبا وشرفا تكفله الدولة م ١٣ ونص علي حق التعليم م ١٨. وقد سبق لنا تناول هذه الحقوق ونحن بصدد الحديث عن المقومات الاجتماعية والخلقية فى دستور ١٩٧١. ولذا فنحن نحيل إليها.

تم بحمد الله وبعونه ....



ملخص الباب الرابع

تناول هذا الباب الحقوق والحريات العامة فى دستور سنة ١٩٧١ والتى تشكل المركز الدستورى للفرد فى مواجهة الدولة. واتضح ان هذا الدستور افرد نصوصا لحماية الحرية الشخصية لم تكن معروفة فى البناء الدستورى للدولة قبل ذلك. كما أن التعديلات الدستورية ٢٠٠٧ قد غيرت فى مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فى هذا الدستور

أسئلة على الباب الرابع

س١: احتفى الدستور المصرى بالحريات الفردية ونسج سياجاً من الحماية الدستورية غير المسبوقة لها بين ذلك.

س٢: تكلم عن حريات الفكر فى دستور سنة ١٩٧١.

س٣: تكلم عن حريات التجمع فى دستور سنة ١٩٧١.

س٤: اختلف مفهوم وتنظيم الحريات الاقتصادية فى الدستور المصرى بعد تعديله فى مايو ٢٠٠٧ بين ذلك.

الهوامش

(١) سعد عصفور - النظام الدستوري - المرجع السابق - ص ٣٣٩ .

(٢) ثروت بدوي - النظم السياسية - المرجع السابق - ص ٤١٨ .

(٣) ثروت بدوى - النظم السياسية - المرجعى السابق - ص ٤١٩ .

(٤) حكم المحكمة العليا (الدستورية): الدعوى رقم ١٣ لسنة ٥ ق .ع .د- بتاريخ ١٨ يناير ١٩٧٥ .

(٥) نظم قرار وزير الداخلية رقم ٦٧٥ لسنة ١٩٨٣ بشأن تنظيم قوائم الممنوعين من السفر .
ونص في المادة الأولي منه علي أن يكون الإدراج علي قوائم الممنوعين بالنسبة إلي الأشخاص الطبيعيين وبناء علي طلب الجهات الآتية دون غيرها.

- المحاكم في أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ .
- المدعى العام الاشتراكي.
- النائب العام.
- رئيس المخابرات العامة.
- مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة والمدعى العام العسكري.
- مدير الإدارة العامة لمباحث أمن الدولة ومدير مصلحة الأمن العام قسم الأشخاص المطلوب البحث عنهم .

ويتضح مما سبق أن القرار قد أعطي لجهات كثيرة وغير قضائية حق الإدراج علي قوائم المنع من السفر وهو يمثل افتئاتا علي حرية التنقل التي كفلها الدستور.

(٦) عبد الله خليل - القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري ١٩٩٣ - ص ٤٢ .

(٧) ثروت بدوي - النظم السياسية - المرجع السابق - ص ٤٢٢ .

(٨) حكم المحكمة الدستورية العليا - بتاريخ ١٩٨٤/٦/٢ في القضية رقم ٥ لسنة ٤ق. د.ع. أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثالث ص ٦٧ .

(٩) حكم المحكمة العليا (الدستورية) - بتاريخ ١٩٧٥/٣/١ في الدعوى رقم ٧ لسنة ٢ق .ع.د مجموعة أحكام المحكمة العليا - ص ٢٨٨ .

(١٠) مصطفي أبو زيد فهمي - المرجع السابق- ص ٢١٧- ٢١٨ .

(١١) عبد الله خليل - المرجع السابق- ص ١٥٩ .

(١٢) حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٩٨٣/١٠/١١ في الدعوى رقم ٤٧ لسنة ٣ ق.د المجموعة - الجزء الثاني - ص ١٢٧ وتحديداً ص ١٤٥ .

(١٣) ثروت بدوي - النظم السياسية - المرجع السابق - ص ٤٢٧ .

(١٤) أحمد حسن البرعي - الحركة التعاونية من الوجهتين التشريعية والفكرية - دار الفكر العربي - ص ١٦٢ .

رقم الإيـداع : ١٩٧٠٨ / ٢٠٠٧

I.S.B.N : ٩٧٧ - ٤٠٣ – ٢٢١ - ٧